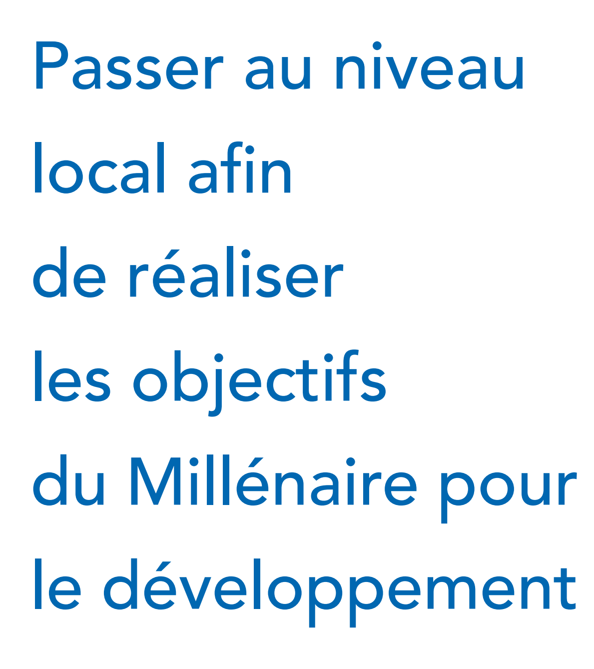
Passer au niveau local afin de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement

Exemples provenant de huit pays





SNV
Connecting People's Capacities

PNUD

DVD inclus

SNV et le PNUD : Passer au niveau local pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il prône le changement et relie les pays aux connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leur vie. Nous sommes présents sur le terrain dans 166 pays, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement.

SNV Organisation néerlandaise de développement s'efforce de promouvoir une société où tous les peuples sont libres de choisir leur propre voie de développement durable. La SNV contribue à cet effort en renforçant les capacités des organisations locales. Dans plus 30 pays à travers le monde, les conseillers de la SNV sont sur le terrain afin d'écouter, connecter, conseiller, faciliter et échanger les connaissances. La SNV contribue à la réduction de la pauvreté en se concentrant sur la manière d'augmenter le revenu des populations et de créer des emplois dans des secteurs productifs précis, tout en améliorant l'accès à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation et aux énergies renouvelables.

En 2004, la SNV et le PNUD ont décidé de joindre leurs forces afin d'améliorer l'efficacité de leurs démarches en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement durable. Les deux organisations apportent une assistance à des pays dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies de développement national orientées vers les OMD.

La collaboration entre la SNV et le PNUD est basée sur la complémentarité qui existe entre les capacités de convocation du PNUD auprès des gouvernements et les réseaux de la SNV avec leurs capacités de consultation aux niveaux décentralisés de l'administration et de la société civile. En travaillant de concert, les deux organisations utilisent au mieux leurs atouts respectifs en vue d'encadrer le développement des capacités des pays aux niveaux local et national.

Ce partenariat vise à aborder certains défis importants confrontés par de nombreux pays en voie de développement lors du processus de réalisation des OMD. Même les pays réalisant des progrès relativement satisfaisants enregistrent des retards dans certains domaines. Les pays les avancés et les états fragiles en particulier connaissent une pauvreté généralisée et demandent un effort concerté de notre part pour les aider à atteindre les OMD.

Le PNUD et la SNV travaillent ensemble de plusieurs manières. Cette publication décrit le premier des quatre programmes communs visant le renforcement de la participation des acteurs locaux. Le programme a été lancé entre 2005 et 2007 dans 15 pays à travers l'Afrique, l'Asie, les Balkans et l'Amérique Latine et dispose d'un budget de 2 millions de dollars. Deux autres programmes communs se concentrent sur l'innovation des capacités au niveau communautaire à l'aide de prêts modestes et d'un échange de connaissances entre le PNUD et la SNV.

Un quatrième programme, qui a débuté en 2006 et se poursuit jusqu'en 2010, cherche à encadrer 17 pays pour accélérer la réalisation des OMD grâce à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies nationales et locales de développement qui s'articulent autour des OMD. Ce programme tire les leçons du premier programme commun décrit dans cette publication.

Passer au niveau local afin de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement

Exemples provenant de huit pays

SNV Organisation néerlandaise de développement et
le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

2009



Remerciements

Nous voulons exprimer notre gratitude à ceux de nos collègues qui ont contribué aux études de cas présentées dans cette publication, y compris Agbodji Houensou, Arnos Sossou, Cécilia Feingnart, Diana Sekaggya, Dieudonné Houisou, Entela Lako, Ernest Rwamucyo, George Sempeho, Harriet Busingye Muwanga, Idrissa Sama, Jetona Myteveli, José Tegels, Joseph Kaiza, Liljana Alceva, Magagi Laouan, Maureen Roell, Nguyen Duc Thien, Salissou Moussa, Terry Kiragu, Tomas Serna, Tran Lan Anh, Vu Ngoc Anh et Zeinabou Saidou Ouédraogo. Nous désirons également remercier Heinz Greijn pour son assistance dans la rédaction de ces pages.

Nous sommes reconnaissants à Anna Boelens et à Margriet Poel pour le rôle qu'elles ont joué dans la formulation et la coordination de cette publication. En outre, nous tenons à remercier Alexandra Windisch-Graetz, Bill Tod, Bharati Sadasivam, Brigitte Dia, David Prater, Dafina Gercheva, Elsa Scholte, Jack Cortenraad, Joe Hooper, Margaret Wanjiku, Rida Bilgrami, Robin van Kippersluis, Scott Hartley, Thierno Kane, et Tuya Altangerel, sans qui le présent volume n'aurait pas vu le jour.

Table des matières

Préface

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) touchent aux dimensions essentielles du développement humain : la pauvreté, la faim, l'éducation et la santé. Ces objectifs, dont la date cible est 2015, ont été exprimés pour la première fois dans la Déclaration du Millénaire adoptée par 189 pays en septembre 2000.

Les efforts visant à progresser dans le domaine des OMD ont eu principalement un caractère national. Bien que les initiatives nationales soient essentielles pour atteindre les OMD, dans de nombreux pays en voie de développement, on porte désormais une attention accrue au savoir, au suivi et à la mise en œuvre au niveau local. La localisation est un processus qui consiste à formuler et introduire des stratégies locales de développement en vue de réaliser les OMD. Elles comprennent la promotion d'une appropriation locale, une meilleure compréhension des besoins et des tendances au niveau local et l'allocation des ressources nécessaires pour atteindre les résultats escomptés localement. En 2004, la SNV Organisation néerlandaise de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ont établi un partenariat afin d'encourager dans 15 pays la participation des collectivités locales, des organisations de la société civile (OSC) et des groupes du secteur privé dans les processus de planification du développement local et national liés aux OMD.

Au travers de ce programme de « localisation des OMD » (2005-2007), la SNV et le PNUD cherchent à améliorer la prise de conscience et l'appropriation de ces objectifs tant au niveau national que local, à renforcer les capacités des collectivités locales et des acteurs non étatiques à gérer les processus participatifs de planification qui s'inscrivent dans la visée des OMD et à mieux intégrer ces derniers dans le développement de stratégies locales. Les huit études de cas présentées dans cette publication décrivent les approches que la SNV et le PNUD ont adoptées ainsi que les résultats obtenus. Ils illustrent et réaffirment l'importance cruciale d'une participation inclusive des groupes vulnérables et démunis à la planification, la mise en œuvre et le suivi des OMD.

Le programme a permis d'accroître l'appropriation des OMD au niveau local et national et d'encadrer le renforcement des capacités des collectivités locales et des intervenants non étatiques dans la conception de plans OMD fondés sur les réalités et les priorités locales. Le Partenariat SNV-PNUD a également joué un rôle catalyseur important pour combler l'écart entre les priorités, capacités et ressources du développement au niveau local d'un côté et national de l'autre. En outre, le partenariat a permis d'adopter un certain nombre d'initiatives à effet rapide orientées vers les OMD. Dans un certain nombre de pays, les autorités locales ont réussi à mobiliser de nouveaux partenariats pour le développement au niveau local, national et international et à attirer un financement additionnel, conséquence de leur collaboration avec la SNV et le PNUD.

Le fait de pouvoir partager des stratégies réussies et les leçons tirées par les divers acteurs engagés dans la localisation des OMD dans différents pays est un élément clé de leur réussite. En tant qu'organisations très présentes sur la scène internationale, la SNV et le PNUD sont bien positionnés pour échanger leurs connaissances sur les meilleures pratiques dans ce domaine, documenter les expériences et donner aux praticiens du développement l'occasion d'échanger des idées et d'apprendre les uns des autres.

Une grande partie des progrès réalisés jusqu'à présent par la communauté internationale dans le domaine des OMD risque d'être remise en question, voire annihilée par les récentes crises alimentaire, financière et économique. Selon certaines estimations, ces troubles pourraient plonger encore 55 à 90 millions de personnes dans la pauvreté dans les pays en voie de développement. Des actions coordonnées communes ainsi que des mesures appropriées introduites par les gouvernements et les partenaires de pays développés et en voie de développement seront nécessaires afin d'atténuer l'impact de ces crises. De ce fait, il est nécessaire de réaffirmer l'engagement du monde entier en faveur des OMD.

Dans un programme de suivi opérationnel de 2007 à 2010 dans 17 pays, la SNV et le PNUD continuent à renforcer les capacités des administrations locales et nationales et de la société civile, ainsi que les liens local-national dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre du développement.

La SNV et le PNUD restent très attachés à la réalisation des OMD. Les deux organisations intensifient leurs efforts afin de faciliter et échanger leur expertise avec de nombreux intervenants locaux, nationaux et internationaux.

Dirk Elsen
Directeur exécutif
SNV Organisation néerlandaise
de développement

Bruce Jenks
Secrétaire général adjoint
Bureau des partenariats
Programme des Nations Unies
pour le développement

1 Introduction



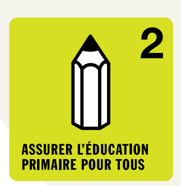
1.1 Les objectifs du Millénaire pour le développement

Au début du millénaire, 189 chefs d'États du monde entier se sont rassemblés aux Nations Unies, dans la ville de New York, afin de signer la Déclaration du Millénaire, un document qui énonce une série d'objectifs universellement reconnus, à atteindre dans le cadre de la lutte contre l'extrême pauvreté et l'inégalité.

Afin de satisfaire les buts de la Déclaration, les États ont également établi des objectifs internationaux visant à éradiquer les principaux aspects de la pauvreté d'ici à l'année 2015. Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été largement acceptés depuis 2000 comme point de référence mondial pour les initiatives nationales de développement.

Objectifs du Millénaire pour le développement

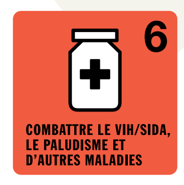


















▲ *Partout, les enfants (filles comme garçons) devraient avoir la possibilité de suivre un cycle d'enseignement primaire complet*

Les OMD touchent aux dimensions essentielles du développement humain – la pauvreté, la faim, l'éducation et la santé – telles qu'exprimées à travers une série d'objectifs à atteindre dans des délais précis. Ils visent à réduire de moitié la pauvreté monétaire et la faim, à établir l'éducation primaire universelle et l'égalité entre les sexes, à réduire de deux tiers la mortalité des moins de cinq ans et de trois quarts la mortalité maternelle, à arrêter la propagation du VIH/SIDA et à réduire de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable. Ces objectifs devront être réalisés d'ici 2015, le seuil de départ étant fixé à 1990.

Les OMD :

- synthétisent un grand nombre des grands engagements pris séparément lors de conférences et sommets internationaux au cours des années 1990,
- reconnaissent explicitement l'interdépendance qui existe entre croissance, réduction de la pauvreté et développement durable,
- ont pour fondement la Déclaration du Millénaire et ses principes de bonne gouvernance. Pour atteindre les objectifs fixés et préserver les acquis, il est essentiel d'avoir un système de gouvernement inclusif, fonctionnant correctement et comptable de ses actions,
- se fondent sur des cibles mesurables liées à des dates butoir accompagnées d'indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés,
- alignent, avec le huitième Objectif, les responsabilités des pays en voie de développement et celles des pays développés.[1]

1 www.undp.org/french/mdg/

Au départ, les initiatives visant à la réalisation des OMD étaient essentiellement d'ordre national. Elles cherchaient plus particulièrement à galvaniser la prise de conscience, à évaluer les besoins pour l'ensemble du pays et à incorporer les objectifs dans des plans-cadres nationaux, tels que les stratégies de réduction de la pauvreté.

Les administrations infranationales et autres parties prenantes jouant des rôles de premier plan dans la réalisation des objectifs ont très souvent été écartées du dialogue et du discours sur les OMD. Même si les efforts effectués au niveau national sont essentiels à la réalisation de ces derniers, dans de nombreux pays en voie de développement, on porte désormais une attention accrue aux savoirs, au suivi et à la mise en œuvre au niveau local.[2+*]

Le présent chapitre décrit brièvement ce qu'est la localisation des OMD et ce qui fait sa pertinence à travers l'analyse de quatre facteurs considérés comme importants pour la réussite du processus : capacités au niveau local, participation d'acteurs non étatiques, coordination, cohérence et disponibilité des ressources financières. Le c deux présente les conclusions les plus marquantes tirées de huit études de cas nationales fondées sur ces quatre facteurs. Le chapitre trois offre un survol explicatif d'une série d'expériences locales de mise en œuvre des OMD dans huit pays ayant participé au programme SNV-PNUD. Le chapitre quatre conclut la présentation par des recommandations sur la marche à suivre.

▼ *Les parties prenantes locales sont souvent tenues à l'écart du dialogue et du discours sur les OMD*



1.2 Importance de la localisation des OMD

« Il est important de noter que même s'ils ont un caractère mondial, les OMD peuvent être atteints de la façon plus efficace par le biais de mesures locales. C'est au niveau local que sont fournis l'eau potable, l'électricité et autres services, y compris la santé et l'éducation, que les détritus sont ramassés et que la nourriture est vendue au marché. Dans chaque ville et chaque village, il y a une réalité locale qui devra être prise en compte, et les OMD devront bien entendu être adaptés afin d'appréhender cette réalité. »

Dr. Oyevinka Oyebanji, ONU-Habitat, 2007

Les OMD sont des objectifs de développement mondialement acceptés et adoptés au niveau national. Les données statistiques nationales dissimulent souvent des variations entre régions, groupes ethniques ou sexes. Ainsi, tout en fournissant une bonne idée des acquis généraux, les moyennes mesurant les progrès liés aux OMD peuvent être trompeuses, parce qu'elles représentent une abstraction pouvant mener à des conclusions qui ne sont pas fondées sur des observations empiriques.[3]

La réalisation des OMD requiert des interventions ciblées visant les poches de pauvreté qui sont souvent très spécifiques à un contexte particulier. Pour exercer une influence positive sur la vie des gens, les cibles et les indicateurs des OMD doivent être adaptés et traduits en fonction des réalités locales, puis insérés dans les processus de planification locaux[4].

La localisation des OMD peut aider à identifier ces différences et à mieux s'occuper des groupes vulnérables (souvent concentrés dans une zone particulière), lesquels sont potentiellement plus susceptibles de connaître la pauvreté et l'exclusion sociale.[5]

« La localisation des OMD » est désormais perçue comme une condition importante de leur réalisation. Elle peut être définie comme un processus de formulation (ou d'ajustement) de stratégies de développement local afin d'atteindre les cibles visées par les OMD, une fois celles-ci adaptées au contexte local.[6] Elle comprend la promotion d'une appropriation locale, une meilleure compréhension des besoins et des tendances au niveau local et l'allocation des ressources nécessaires pour atteindre les résultats escomptés localement. Elle permet d'adapter au contexte local des cibles définies au niveau national, afin de satisfaire les besoins en développement et les priorités de communautés spécifiques. De même, les résultats locaux en matière de développement doivent aider à réaliser la stratégie générale de développement du pays. Le processus de localisation des OMD s'appuie sur le principe de subsidiarité : les politiques sont formulées et les décisions prises à un échelon aussi proche des citoyens que possible, afin que le gouvernement puisse mieux répondre à leurs besoins.[7]

2 Dans cette publication, « local » renvoie au niveau infranational, en d'autres termes, au niveau municipal, régional et provincial dans les zones rurales et urbaines.

* Les publications citées dans les notes qui suivent n'existent pas en français. Pour faciliter la compréhension du lecteur, la traduction française du titre figure entre crochets après les indications d'usage.

3 Consulter par exemple : ; Vandemoortele, J. *Millennium Development Goals: Looking beyond the Averages*, [Objectifs du Millénaire pour le Développement : Regarder au-delà des moyennes.] PNUD (2002)

4 (*Supporting Capacities for Integrated Development* UNDP Practice Note, 2007) [*Soutenir les capacités pour un développement local intégré*]

5 Consulter par exemple : *Supporting Capacities for Integrated Local Development.* UNDP Practice Note (2007) [*Soutenir les capacités pour un développement local intégré*]

6 Consulter par exemple : *Supporting Capacities for Integrated Local Development*. UNDP Practice Note (2007) [*Soutenir les capacités pour un développement local intégré*]

7 Le principe de subsidiarité est un élément clé de la Charte européenne d'autonomie locale, qui a été promulguée en 1985 ; voir l'Article 4, Paragraphe 3 de la Charte

Des expériences dans plusieurs pays ont montré que la participation active des acteurs au niveau local est cruciale.[8] Les administrations locales sont bien positionnées pour impliquer les communautés, les entreprises locales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les populations vulnérables ou marginalisées dans les mesures et actions devant permettre la réalisation des OMD. L'engagement des collectivités locales et autres protagonistes peut contribuer à traduire les plans nationaux et les priorités sectorielles en réalités locales pouvant améliorer les services publics et réduire les inégalités socio-économiques.
La localisation des OMD est un processus à deux sens. L'adaptation des politiques nationales en fonction des priorités locales peut encourager l'appropriation par les communautés et administrations locales et contribuer à améliorer la mise en œuvre au niveau local. En outre, les données locales peuvent servir à mieux ajuster les politiques nationales. L'apprentissage tiré d'expériences locales peut également améliorer la prise de décision au niveau national en mettant en évidence les obstacles à des prestations de service plus efficaces et plus équitables.

Toutefois, le fait d'adapter les OMD au contexte local peut également comporter certains risques. Par exemple, les élites locales risquent d'escamoter l'élaboration du programme à leur profit ; l'insuffisance de ressources financières et humaines affectant souvent les collectivités locales peut entraver leur capacité à promouvoir le développement local et les attentes en termes de changement et d'impact immédiat seront souvent déçues.[9]

1.3 Création d'une valeur ajoutée par le biais de partenariats

En 2004, la SNV et le PNUD ont décidé de collaborer afin d'encourager la participation des collectivités locales, des organisations de la société civile (OSC) et du secteur privé dans le cadre de processus locaux et nationaux de planification du développement s'inscrivant dans la ligne des OMD.

Le programme SNV-PNUD pour la localisation des OMD (2005-2007)

La SNV et le PNUD ont œuvré pour favoriser l'appropriation des OMD au niveau local et national dans 15 pays : l'Albanie, le Bénin, l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée-Bissau, le Honduras, le Kenya, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Malawi, le Niger, l'Ouganda, la Serbie, la Tanzanie, le Viet Nam et le Zimbabwe.

Trente-quatre pays dans lesquels la SNV et le PNUD ont une présence ont été invités à soumettre des propositions afin de participer à ce programme. Les critères de sélections étaient les suivants :

- Recours à une approche participative incluant les administrations locales, les organisations de la société civile et le secteur privé dans les processus de planification
- Inclusion d'éléments permettant de développer les capacités chez les acteurs locaux
- Approche visant à faciliter les rapports entre l'échelon local et l'échelon national
- Inclusion de stratégies destinées à porter à plus grande échelle certaines activités et objectifs spécifiques

Dotée d'un budget total de 2 millions de dollars (une moyenne de 118 000 dollars par pays), la mise en place des programmes visait à la création d'un environnement permettant la participation et le dialogue dans le cadre de processus locaux et nationaux de planification. Par exemple, dans certains pays les ressources ont servi à faciliter la participation de la société civile et du secteur privé dans les processus locaux de planification du développement, à élaborer du matériel de formation et à fournir une assistance pour le suivi des progrès réalisés dans le cadre des OMD par les protagonistes locaux aussi bien étatiques que non étatiques. Le budget du projet a été conçu pour faciliter

La SNV et le PNUD ont cherché à obtenir les résultats suivants dans le cadre du programme[10] :

1 Au niveau local comme au niveau national, une meilleure appropriation et conscientisation en ce qui concerne les OMD
2 Le renforcement des capacités des collectivités locales et des acteurs non étatiques dans la conduite des processus de planification participatifs orientés par les OMD
3 Le renforcement des capacités des acteurs de la société civile pour assurer le suivi des progrès réalisés dans le cadre des OMD
4 Une meilleure intégration des OMD dans l'élaboration des politiques au niveau local
5 Une meilleure harmonisation de l'élaboration des politiques et de la planification entre les niveaux locaux et nationaux

Pour ce qui est du partenariat, le PNUD a amené avec lui ses réseaux, initiatives et activités de développement au niveau national. La SNV a fourni des réseaux et des capacités de conseil décentralisés aux niveaux des administrations et de la société civile. Le partenariat entre la SNV et le PNUD s'est révélé complémentaire, débouchant sur de précieux résultats en matière de développement qui ont contribué à une meilleure localisation des OMD.

1.4 Mise en œuvre des OMD au niveau local : Facteurs de réussite

Après analyse du nombre croissant d'ouvrages spécialisés et d'études de cas, quatre facteurs généraux semblent cruciaux pour assurer le succès des mesures de mise en œuvre des OMD au niveau local[11] :

- Participation d'intervenants non étatiques
- Capacités au niveau local
- Coordination de toutes les politiques et stratégies et harmonisation entre les différents niveaux de gouvernement
- Disponibilité des ressources financières

Les sections suivantes analyseront chacun de ces facteurs en détail.

Participation d'intervenants non étatiques

Les intervenants non étatiques rassemblent tous les acteurs opérant en dehors des institutions publiques ou des administrations gouvernementales. Ils comprennent le secteur privé et un large éventail d'OSC, telles que les organisations non gouvernementales (ONG), les coopératives, les syndicats, les organisations de service, les organisations communautaires, les organismes de jeunesse et les organisations féminines, ainsi que les mouvements sociaux.[12]

Les acteurs non étatiques, les OSC en particulier, ont un rôle crucial à jouer en ce qui concerne les efforts à fournir pour réaliser les OMD. Ils peuvent mettre l'accent sur certains problèmes particuliers

8 Consulter par exemple : *Looking at the Macro-MicroGap from the Other End.* Ubels, J., van Klinken, R. and and Visser, H. (2008) [Prendre les inégaités macro/micro par l'autre bout]

9 Consulter par exemple : *Supporting Capacities for Integrated Local Development*, UNDP Practice Note (2007) [*Soutenir les capacités pour un développement local intégré*]

10 *Building capacities of local governments, CSOs and the domestic business sector to participate in PRSP and MDG processes*, SNV-UNDP Activity Agreement I (2004) [Renforcer les capacités des gouvernements locaux, des OSC et du secteur privé afin de participer aux processus DSRP et OMD. Plan d'action SNV-PNUD]

11 Consulter par exemple : *A Rich menu for the poor: Food for Thought on Effective Aid Policies.* Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas (2007-2009) [Un riche menu pour les pauvres : Réflexions sur l'efficacité des politiques d'assistance au développement.]

12 *Voice and Accountability for Human Development: A UNDP Global Strategy to Strengthen Civil Society and Civic Engagement.* PNUD (2009) [*Voix et redevabilité pour le développement humain : Une stratégie mondiale du PNUD pour renforcer la société civile et l'engagement civique*]



▲ *L'implication des citoyens est cruciale dans la réalisation des OMD*

et responsabiliser le gouvernement.[13] Grâce à leurs connaissances à l'échelon local et à leur expérience sur le terrain, ils peuvent fournir des solutions et des analyses qui conviennent aux situations locales.[14] La mobilisation d'une participation citoyenne en faveur des OMD peut débuter par une campagne de sensibilisation insistant sur le rôle que peuvent jouer les citoyens dans la réalisation de ces objectifs. L'expérience a montré que le fait d'inclure les acteurs de la société civile dans les processus locaux de décision et de mise en œuvre peut produire des résultats durables. Les établissements communautaires tels que les centres de santé, les écoles ou les systèmes d'alimentation en eau ont tendance à être davantage sollicités et mieux entretenus lorsque les membres de la communauté participent à la prise de décision en matière d'investissement.[15]

Par exemple, l'étude de cas sur l'Albanie (décrite au chapitre 3.1) montre comment les consultations entre l'administration locale et les représentants de la société civile ont conduit à ajuster le plan d'origine et le budget afin d'y inclure les priorités retenues par les citoyens.

Ceux qui ont souvent des difficultés à participer aux processus officiels de décision – notamment les femmes, les jeunes, les peuples autochtones, les handicapés et les personnes âgées– sont aussi plus susceptibles de connaître le dénuement.[16] De ce fait, afin de briser le cercle vicieux de la pauvreté, il est impératif d'inclure ces populations vulnérables dans les processus de planification, de mise en œuvre et de surveillance des OMD.

L'expérience vécue en ex-République yougoslave de Macédoine (décrite au chapitre 3.4) illustre les efforts couronnés de succès de la SNV et du PNUD pour inclure des populations vulnérables, telles que les personnes âgées, dans les processus de développement. Ils ont débouché, entre autres choses, sur la création d'un centre communautaire pour personnes âgées ouvert tous les jours.

Capacités au niveau local

Selon les études effectuées en la matière, les administrations locales sont en principe bien placées pour fournir des services efficaces et adaptés, surtout en ce qui concerne les services sociaux de base, tels que l'éducation primaire et secondaire, les soins de santé, l'eau et l'assainissement.[17]

Néanmoins, la SNV et le PNUD concèdent qu'une combinaison inadéquate ou inappropriée des capacités individuelles, organisationnelles et institutionnelles au niveau local représente souvent une contrainte majeure pour une localisation réussie des OMD.[18] Bien qu'essentielles à la réussite du projet, les ressources financières ne suffisent pas pour promouvoir le développement humain durable. Un environnement favorable, des organisations fonctionnant bien et des moyens humains performants constituent les fondements nécessaires à la planification et la mise en œuvre des stratégies de développement au niveau local et national.[19]

Le renforcement des capacités permet de renforcer et de préserver cette base. Défini comme le processus par lequel les particuliers, les organisations et les sociétés obtiennent, renforcent et préservent leurs capacités à fixer et réaliser leurs propres objectifs de développement pendant une période donnée, il constitue un « mode d'emploi » pour améliorer le développement et est au cœur de la mission de la SNV et du PNUD.

Parmi les capacités importantes qui sont nécessaires à la mise en œuvre des OMD au niveau local :

- la capacité d'inclure les parties prenantes
- la capacité de collecter et d'analyser les données, de planifier et de budgétiser
- la capacité de mobiliser des ressources et de forger des partenariats
- la capacité de mettre en œuvre des plans de développement et de surveiller et évaluer les progrès réalisés
- la capacité de s'adapter et de se renouveler
- les capacités de leadership

La place privilégiée accordée au renforcement des capacités en vue de réaliser les OMD est de plus en plus largement acceptée.[20]

Comme on le verra dans les cas d'étude figurant au chapitre trois, des collectivités locales ont été en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies plus cohérentes, qui tiennent compte des

13 *Achieving the MDGs – The Call for Civic Engagement.* Discours de l'Administrateur Adjoint du PNUD Ad Melkert (2008) [*Atteindre les OMD – Un appel en faveur de l'engagement civique*]

14 *MDGs: Taking Root at the National Level?* UN-NGLS Roundup (2003) [*Les OMD un enracinement national ?* Mise au point ONU- SLNG]

15 Consulter par exemple : *The Seed Initiative Partnership Report.* Global Public Policy Institute (2006) [Rapport du partenariat sur l'initiative Seed]

16 Consulter par exemple : *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion, a DFID policy paper.* DFID (2005) [*Réduire la pauvreté en luttant contre l'exclusion sociale, un document sur la politique du DFID*]

17 *Decentralized Governance for Development : A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development.* UNDP Practice Note (2004)

18 *Supporting Capacities for Integrated Local Development.* UNDP Practice Note (2007)) [*Soutenir les capacités pour un développement local intégré*]

19 *Capacity Development Practice Note.* PNUD (2008) [*Avis pratique sur le renforcement des capacités*]

20 Consulter par exemple : *Capacity.org, Des capacities pour l'eau et l'assainissement. Numero 26, Avril 2009*

priorités des communautés. Cela a pu se faire grâce à l'amélioration des capacités dans le domaine de la collecte et de l'analyse de données, de la planification et du renforcement des liens professionnels.

Coordination et cohérence

La coordination et la cohérence des politiques et stratégies de développement sont cruciales, que ce soit aux différents échelons de gouvernement (coordination verticale), ou entre les administrations, la société civile et les acteurs du secteur privé (coordination horizontale).

Une certaine cohérence dans les politiques nationales de développement est essentielle à la réalisation des OMD. Pour traduire les cibles mondiales des OMD en actes, il faut un cadre opérationnel permettant de définir un plan d'action dont les pays eux-mêmes auraient la maîtrise et qui soit orienté vers la réalisation de ces objectifs. Pour de nombreux pays en voie de développement, le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté[21] (DSRP) constitue le premier moyen de réaliser les OMD.[22]

Les DSRP fondés sur les OMD constituent un bon exemple d'initiatives visant à harmoniser les stratégies de développement national. Bien que les DSRP décrivent les politiques économiques et sociales du pays qui soutiennent la croissance et la réduction de la pauvreté, ainsi que les besoins et sources de financement y relatifs, les OMD adaptés au niveau national mettent en évidence des seuils de développement spécifiques à chaque pays. Néanmoins, ils n'abordent pas *la manière* dont ces derniers peuvent atteindre les buts fixés et réaliser leurs objectifs. Ce « *comment procéder* » est souvent indiqué dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. L'établissement de liens entre les DSRP et les OMD permet de visualiser la situation dans laquelle les pays aimeraient se trouver et la manière dont ils voudraient procéder pour y arriver, et cela crée une solution composite pouvant déboucher sur des résultats palpables.

Outre la rédaction de DSRP nationaux alignés sur les OMD, les gouvernements nationaux doivent harmoniser les rôles et les responsabilités aux divers échelons internes de leadership tout en cherchant à atteindre des résultats au niveau national. Pour promouvoir une meilleure cohérence, il est important que les mandats des diverses autorités nationales, régionales et locales soient clairement définis et compris de tous.

L'harmonisation des initiatives de développement des administrations nationales et locales, des OSC et du secteur privé est essentielle si on veut obtenir des résultats durables. L'harmonisation des contributions et des initiatives des divers partenaires de développement est également au cœur de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.[23]

21 *Les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (DSRP) ont d'abord été un outil servant à l'allègement de la dette, mais sont de plus en plus souvent considérés comme un instrument (i) que les pays utilisent pour concevoir et formuler des stratégies et politiques de réduction de la pauvreté dont ils ont eux-mêmes la maîtrise, (ii) qui permet aux Institutions de Bretton Woods de définir les conditions de prêt et les environnements appropriés en matière de politiques et (iii) qui permet à la communauté des donateurs et au système des Nations Unies d'aligner et coordonner les stratégies et les budgets d'assistance pour la réduction de la pauvreté au niveau national. *UN Country Teams Engagement in PRSPs*. UNDG Guidance Note (2004).

22 *Relationship between MDGs and PRSP.* Lettre conjointe de la Banque mondiale et du PNUD (2003). [Rapports entre OMD et DSRP]

23 *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement* (2005)

24 *Supporting Capacities for Integrated Local Development.* PNUD Practice Note (2007) [*Soutenir les capacités pour un développement local intégré*]

25 Pour un survol plus complet du discours actuel sur la décentralisation et la gouvernance locale, veuillez consulter par exemple *Decentralized Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development.* UNDP Practice Note (2004) [Gouvernance décentralisée pour le développement : un avis pratique combiné sur la décentralisation, la gouvernance locale et le développement urbain/rural]

L'étude de cas de la Guinée-Bissau (chapitre 3.3) illustre comment la SNV et le PNUD ont appuyé la réintroduction de cabinets régionaux comme institution fondamentale pour la coordination du développement régional. Les cabinets régionaux font le lien entre les processus de planification au niveau du district et au niveau national, assurant ainsi la prise en compte des besoins identifiés au niveau local dans le cadre de la planification nationale.

Disponibilité des ressources financières

La décentralisation et la localisation des OMD sont deux choses différentes, mais une bonne décentralisation peut créer un environnement propice, par exemple en permettant aux collectivités locales de formuler et d'introduire des politiques qui tiennent compte des priorités et des besoins locaux.

L'expérience a prouvé que dans les pays où se sont déroulées des réformes en faveur d'une réelle décentralisation, les autorités locales sont davantage enclines à assumer leur rôle de leadership en prenant les devants dans l'élaboration d'une stratégie de développement local et en mobilisant des partenaires et des ressources pour leur mise en œuvre.[24]

Dans l'idéal, les gouvernements nationaux soutiendront le transfert d'autorité et de responsabilités au moyen de mesures appropriées de décentralisation fiscale et de mesures incitatives telles que des allocations budgétaires pour la mise en œuvre du programme des OMD. Toutefois, dans de nombreux pays, les processus de décentralisation ne sont que partiellement appliqués. Le transfert de ressources financières de l'échelon national à l'échelon local (décentralisation fiscale) est souvent insuffisant, voire totalement absent. Un transfert inadéquat de ressources de l'administration centrale vers les collectivités locales peut mettre en péril la capacité et la légitimité de ces dernières et, par conséquent, démotiver les citoyens lorsqu'il s'agit de payer leurs impôts locaux. Si l'administration locale fournit directement les services, les contribuables auront une bonne raison de vouloir s'acquitter de leurs impôts et taxes, et les dirigeants seront tenus de proposer des biens publics. En l'absence de transferts fiscaux appropriés, et au vu d'opportunités limitées pour mobiliser des fonds localement, une mise en œuvre efficace des OMD à l'échelon local demeure un défi.[25]

La décentralisation fait référence à une restructuration de l'autorité afin qu'il existe un système de coresponsabilité entre les institutions de gouvernance aux niveaux national, régional et local, conformément au principe de subsidiarité. Sur la base de ce principe, les fonctions (ou tâches) sont transférées à l'échelon institutionnel ou social le moins élevé qui soit en mesure (ou potentiellement en mesure) de les réaliser. La décentralisation se rapporte aux rôles des institutions nationales et infranationales, qu'elles soient publiques, privées ou civiques, et aux relations existant entre elles.

Source: Decentralized Governance for Development: A combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development. PNUD (2004)

L'étude de cas du Bénin (décrite au chapitre 3.2) révèle les conséquences de transferts fiscaux inadéquats du niveau national au niveau local. Un écart existe entre les besoins et les ambitions au niveau local et les fonds disponibles pour satisfaire ces besoins. Du fait qu'elles disposent de capacités limitées pour financer leurs plans de développement, les municipalités dépendent très largement de l'appui des donateurs. Ainsi, lorsqu'elles élaborent leurs plans de développement, les collectivités locales tendent à se concentrer davantage sur les priorités des bailleurs de fonds que sur les leurs propres. Par conséquent, elles sont confrontées à des difficultés dans la conception et la mise en application d'une stratégie cohérente devant aboutir à la réalisation des OMD.

2 Résultats clé

2.1 Introduction

Les études de cas présentées au chapitre trois décrivent les approches empruntées par la SNV et le PNUD en vue d'atteindre les OMD à l'échelon local dans huit pays. Les conclusions clés présentées ci-après analysent dans quelle mesure les facteurs décrits au chapitre 1.4, qui semblent cruciaux pour réussir la mise en œuvre des OMD au niveau local, ont joué un rôle dans l'application du programme pour chacun de ces cas.

2.2 Capacités au niveau local

Dans la plupart des cas, la SNV et le PNUD ont aidé au renforcement des capacités des collectivités locales et des protagonistes non étatiques dans les domaines suivants :

- Bonne compréhension des OMD
- Organisation de processus participatifs de planification
- Intégration des OMD dans les plans de développement locaux
- Suivi des progrès en vue de la réalisation des OMD

Une bonne compréhension de ce que les OMD impliquent et de la manière dont ils peuvent contribuer au développement local aidera les planificateurs locaux à mieux planifier et à encadrer les citoyens qui désirent exprimer leurs préoccupations. Les études de cas sur le **Niger** et l'**Ouganda** révèlent comment les autorités locales améliorent leur compréhension des OMD autant que de leurs propres responsabilités dans le cadre de la planification d'interventions ciblant les OMD.

26 *Campaigning with Partners for the MDGs – a Case study of Brazil.* PNUD (2005). [*Campagne avec des partenaires en faveur des OMG – le cas du Brésil*] L'expérience du Brésil offre quelques leçons importantes sur la sensibilisation aux OMD :
a. un engagement précoce des partenaires peut augmenter le degré d'implication et de collaboration ;
b. une campagne OMD peut nécessiter plusieurs étapes distinctes en matière d'éducation et de plaidoyer afin de poser les fondements d'une action future et
c. le suivi des progrès en matière de développement peut alimenter des activités de plaidoyer en faveur des OMD en fournissant la preuve de l'existence de besoins et d'inégalités ou en vantant la réussite de certaines politiques.



▲ *Une première étape importante consiste à comprendre en quoi consistent les OMD*

« Les OMD ont été démystifiés.»
Conseiller local, Niger

« Auparavant, on considérait les OMD comme un de ces termes de jargon qu'emploient les donateurs, mais à présent, nous comprenons qu'en fin de compte, les OMD nous concernent, nous.»
Conseiller local, Ouganda

En ce sens, la « capacité de comprendre les OMD » peut être ajoutée aux capacités requises pour la localisation des OMD décrites au chapitre 1.4. L'engagement du PNUD en faveur des OMD au Brésil va aussi dans ce sens. Là-bas, les objectifs ont servi de cadre pour constituer un mouvement pro-OMD rassemblant diverses OSC, des entreprises privées, des représentants du Gouvernement et des citoyens autour d'un objectif commun. Pour que cela réussisse, une campagne de sensibilisation s'est déroulée sur le fait que les OMD s'appliquent au Brésil et que leur réalisation dépend de l'action au niveau local, et non international.[26]

La sensibilisation de la population et des autorités locales aux OMD et le renforcement des capacités de ces dernières en matière de processus participatifs de planification ont beaucoup contribué à la création de plans de développement axés sur les réalités locales. L'importance d'une approche stratégique (à savoir à qui est destinée la campagne de sensibilisation, à quoi sert-elle et comment aboutira-t-elle à la réalisation des OMD) a été une leçon importante. La plupart des études de cas ont prouvé que la sensibilisation constitue une étape *initiale* essentielle pour la réalisation des OMD au niveau local.

En outre, les autorités locales ont appris à planifier pour l'obtention de *résultats spécifiques* apportant des changements significatifs dans la vie des gens, par exemple, en se concentrant sur la *qualité et l'accessibilité* des services, et non sur leur nombre. Ensuite, les citoyens étant désormais au courant des OMD, les autorités locales ont dû assumer leurs responsabilités vis-à-vis de la population. Dès qu'ils ont réalisé que les OMD se rapportaient à d'importants services de base tels que l'éducation et les soins de santé, les citoyens ont commencé à réclamer des améliorations.

Lors de l'élaboration de plans locaux, la planification stratégique pour le suivi est tout aussi essentielle. Un plan de développement local fondé sur les OMD ne constitue pas à lui seul une garantie de progrès. Il est également important de mobiliser des ressources et d'établir des partenariats. Dans certains pays, les intervenants locaux se sont effectivement servi des plans de développement local fondés sur les OMD pour négocier un suivi auprès du gouvernement national et d'autres partenaires de développement. En présentant des plans de qualité incluant des preuves acquises localement, ainsi que les commentaires des citoyens, les autorités locales ont été mieux en mesure de négocier leurs besoins auprès des administrations centrales et autres partenaires de développement, y compris les OSC nationales et internationales.

Par exemple, au **Niger**, le Gouvernement a apporté son appui à l'installation d'un système d'adduction d'eau dans une commune locale après identification de l'accès à l'eau potable comme priorité dans un plan de développement local. En **Ouganda**, les résultats d'une analyse de l'état d'avancement des OMD au niveau du district ont entraîné une réallocation des ressources locales à des services de base prioritaires.

Afin d'appuyer le renforcement des capacités des collectivités locales au **Viet Nam**, la SNV et le PNUD ont travaillé avec des fonctionnaires provinciaux et de district. La promotion de l'appropriation au niveau local a été un élément important de l'aide fournie, en veillant à ce que les intervenants locaux prennent le projet en charge. La SNV et le PNUD ont joué un rôle de premier rang au début du projet, après quoi ils se sont contentés de fournir des recommandations sur demande. Cette approche a été couronnée de succès, puisque le plan du district s'est inséré dans les plans communautaires pour des cibles OMD adaptées à l'échelon local, reflétant ainsi les priorités identifiées sur place.

En encadrant le renforcement des capacités des collectivités locales et des protagonistes non étatiques, la SNV et le PNUD ont fourni une grande variété de services consultatifs aux administrations locales et aux OSC, entre autres pour améliorer leur compréhension des OMD, organiser les processus participatifs de planification et formuler des plans locaux de développement orientés vers les OMD. Dans de nombreux pays, la SNV et le PNUD ont également collaboré avec les OSC, non seulement en leur qualité de 'bénéficiaires' du programme, mais également en tant que *ressource*, compte tenu de leur expertise dans un ou plusieurs domaines du programme.
Par exemple, au **Niger** le partenaire de réalisation du *Programme-Cadre de lutte contre la pauvreté* (PCLCP) a joué un rôle clé dans la promotion de processus participatifs de planification dans les quatre communes où ce programme a été introduit. En **Albanie**, les Centres de développement de la société civile (CDSC) ont formé les OSC sur des sujets tels que les statistiques et la budgétisation participative. Dans d'autres pays, les OSC ont également joué un rôle important dans la mise en œuvre des programmes, acquérant ainsi une connaissance profonde des communautés, tout en facilitant les processus participatifs et en partageant leur expertise sur des thèmes spécifiques.
La coopération avec les acteurs de la société civile est donc un élément important pour tirer parti des compétences locales qui faciliteront les progrès vers les OMD en vue d'atteindre un développement local durable et tangible.

2.3 Participation d'acteurs non étatiques

Le programme SNV-PNUD a cherché à accroître la prise en main tant nationale que locale des OMD et des DSRP. L'objectif fixé était de créer les conditions permettant une plus grande participation des collectivités locales, de la société civile et du secteur privé national en vue de pourvoir aux besoins du public.

Plusieurs études de cas font état de stratégies réussies en ce qui concerne l'implication d'acteurs non étatiques.

Par exemple, dans la région de Cacheu en **Guinée-Bissau**, la SNV et le PNUD ont déployé de grands efforts pour inclure expressément les « *regulos* », ou dirigeants traditionnels, dans les processus régionaux de gouvernance. Cette décision a été prise en reconnaissance du rôle important des chefs traditionnels dans les affaires affectant la population locale, ce qui a contribué à améliorer la sécurité et l'accès à la justice, une des priorités de la région.
Dans **l'ex-République yougoslave de Macédoine**, le projet a permis la création de groupes locaux de leadership, composés de représentants des secteurs locaux public et privé et de la société civile, ainsi que des populations vulnérables et marginalisées. Grâce à cela, les besoins des groupes marginalisés ont bien été pris en compte dans les stratégies nationales et locales de développement, ce qui a permis d'obtenir des résultats rapides et tangibles pour ces derniers. Par exemple, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, un centre communautaire pour personnes âgées, ouvert chaque jour et comprenant une équipe de soins de santé mobile, a ainsi été créé.

▼ *Séduit par des plans d'aménagement locaux de qualité, le gouvernement a consacré des ressources à la création d'un réseau d'eau courante au Niger*





▲ *L'on reconnaît de plus en plus le rôle des chefs traditionnels dans le développement local*

En **Tanzanie**, la SNV et le PNUD se sont concentrés sur le renforcement des capacités de la société civile afin de rassembler des renseignements sur la qualité et la quantité des services se rapportant aux objectifs OMD, renseignements qui sont ensuite utilisés comme intrants dans le processus local de planification. Les autorités locales ont réalisé combien il était utile d'impliquer les OSC dans les processus de planification pour solliciter les commentaires du public et améliorer la fourniture de services de base tels que les soins de santé.

Les activités de sensibilisation aux OMD ont ciblé les autorités locales *ainsi que les* citoyens et les OSC. Cette stratégie a mené à une appropriation accrue des objectifs par les citoyens et les OSC au niveau local. Conscients que leur pays s'était engagé à atteindre les OMD, les citoyens et les OSC ont assumé un rôle proactif dans la planification et le suivi des progrès dans ce domaine en exprimant leurs préoccupations et en exigeant des actions appropriées de la part des autorités responsables.

Le partenariat a encouragé la participation des acteurs de la société civile dans les processus de planification du développement. Il a permis un échange d'informations sur les affaires publiques et les priorités en matière de développement entre les protagonistes gouvernementaux et les citoyens. Cela a créé une synergie parmi les divers intervenants locaux qui a permis une franche collaboration - un succès de taille dans des contextes où les autorités locales n'avaient pas coutume de consulter les OSC ni les citoyens au sujet desdites priorités. D'authentiques processus participatifs peuvent potentiellement faire la différence dans la qualité de la planification et de la mise en œuvre du développement. Grâce aux réactions des intéressés, les plans reflètent mieux les besoins locaux. Par conséquent les officiels aussi bien que les citoyens s'engagent à mener ces plans à terme et à se concentrer sur leur mise en œuvre. Dans un grand nombre de cas, la mobilisation locale des revenus a augmenté et les autorités ont également décidé de modifier les allocations budgétaires en fonction des besoins identifiés dans les plans locaux de développement. Par exemple au **Niger**, les citoyens étaient davantage enclins à payer les taxes et impôts locaux lorsque ces ressources étaient dépensées pour des besoins identifiés en commun et incorporés dans les plans de développement. En **Albanie**, les revenus ont augmenté, suite à une meilleure compréhension des services fournis par les administrations locales.

Les OSC ont joué un rôle de suivi important en produisant des rapports alternatifs sur l'état d'avancement des OMD. Par exemple au **Niger**, plus de 200 OSC ont participé au suivi des progrès vers la réalisation des OMD.[27] Les résultats furent présentés dans un rapport, en même temps que des recommandations visant à accroître l'action du public en faveur des OMD. Les résultats du rapport ont été discutés au cours d'une émission diffusée par la télévision nationale. Le rapport alternatif sur les OMD pour 2007, préparé par Social Watch au **Bénin**, procure un survol des OMD réalisés jusqu'à présent, avec en complément une analyse des forces et des faiblesses du secteur privé, des autorités nationales et de la société civile.[28] Les rapports OMD alternatifs sont fréquemment utilisés par les ministères compétents dans leur analyse sectorielle ainsi que comme source d'informations lorsqu'ils élaborent des programmes spécifiques. Cela prouve que les OSC peuvent jouer un rôle de contrôle constructif et favoriser des activités de suivi.

27 *Premier rapport d'évaluation des organizations de la société civile sur les progrès accomplis par le Niger vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement Rapport de l'évaluation des Organizations de la Société Civile sur les progrès accomplis par le Niger.* ONG-SOS Civisme Niger, Centre Africa Obota Niger, Réseau National de Jeunes Leaders pour l'atteinte des OMD, ONG Démocratie 2000 (2008)

28 *Roars and Whispers – Gender and poverty : promises vs. action.* Social Watch Benin (2005)
Processus d'implication des organizations de la société civile dans l'élaboration de la stratégie de croissance. Social Watch Benin (2006)
Communes, Secteur privé et Société civile pour un engagement en faveur des OMD au Bénin. Social Watch Benin (2007)

Le partenariat SNV-PNUD avait pour objet d'inclure les organisations du secteur privé dans les processus des OMD et des SRP. Néanmoins, dans la majorité des pays, il a été difficile d'inclure le secteur privé dans les activités se rapportant aux OMD. Parmi les facteurs qui ont entravé la participation du monde des affaires dans les réunions locales pour le projet, on compte l'absence de plateformes établies et de points d'entrée ainsi que des contraintes de temps.

2.4 Coordination et cohérence

La « Coordination et la cohérence » font référence à la coordination entre une série de protagonistes étatiques et non étatiques, tous secteurs thématiques confondus (coordination horizontale), et à la coopération entre intervenants aux niveaux locaux et nationaux (coordination verticale). La coordination horizontale dans le contexte du partenariat SNV-PNUD a été brièvement décrite dans la section précédente, qui concerne l'implication des acteurs non étatiques. La présente section aborde la cohérence des démarches aux niveaux local et national.

Les processus locaux de développement exigent une coordination attentive afin d'assurer l'implantation des initiatives à un niveau approprié et pour éviter la duplication des efforts. Cela signifie que la planification au niveau local doit tenir compte des politiques nationales en la matière et vice versa. Les processus de planification à l'échelon national devraient fournir un cadre pour les consultations avec les autorités locales et les acteurs non étatiques.

Certains pays placent davantage l'accent que d'autres sur l'inclusion de l'administration centrale. Un bon exemple en est la **Guinée-Bissau**. Dans ce pays, les autorités régionales n'avaient pas les compétences nécessaires pour mener la planification du développement. Un cadre juridique existait pour un gouvernement décentralisé, mais n'avait jamais été appliqué. Sur les conseils de la SNV et du PNUD, les deux ministres les plus engagés dans le processus de décentralisation ont dépêché des représentants qui devaient encourager les fonctionnaires régionaux à jouer un rôle moteur dans le développement régional - une étape cruciale qui assurerait l'efficacité et la durabilité des processus locaux de développement. Les plans de district sont désormais liés aux plans régionaux, que les autorités nationales utilisent à leur tour afin d'informer le Plan d'investissement public annuel.

Dans plusieurs pays, les activités du partenariat SNV-PNUD allaient dans le même sens que les processus de développement mis en place au niveau national. Ces cas ont révélé l'importance des processus nationaux comme facteurs positifs pour la réalisation d'initiatives au niveau local. La SNV et le PNUD ont tiré profit de ces facteurs positifs en coordonnant soigneusement les activités locales et les processus nationaux.

Par exemple au **Bénin**, le début du projet a coïncidé avec la rédaction du deuxième DSRP du pays, et le Gouvernement a invité tous les intéressés à participer au processus d'élaboration d'un DSRP incorporant les OMD. La SNV et le PNUD ont tenu stratégiquement à inclure Social Watch, un réseau international issu de la société civile, afin d'influer sur le processus décisionnel national à partir de l'échelon local.

En **Tanzanie**, le programme du partenariat SNV-PNUD a été mis en place à la suite de la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (MKUKUTA), qui a permis aux collectivités locales de mieux comprendre l'importance qu'il y a à agir localement pour atteindre les OMD. Le fait que ceux-ci étaient déjà intégrés dans la Stratégie nationale les a rendus moins « étranges ». La SNV et le PNUD ont tiré parti de cette intégration pour lancer le processus de localisation des OMD dans deux zones rurales.



▲ *Les processus de développement local exigent une parfaite coordination*

En **Ouganda**, la SNV et le PNUD ont aidé les collectivités locales ainsi que la société civile à mieux comprendre que les OMD ne représentaient pas simplement un nouveau cadre de planification, mais plutôt que ceux-ci étaient imbriqués dans le Plan d'action national pour l'éradication de la pauvreté (PAEP), doté de cibles spécifiques et mesurables.

Malgré le fait que dans de nombreux pays, les activités de mise en œuvre des OMD au niveau local se superposaient aux processus nationaux de planification du développement, un défi considérable demeure en ce qui concerne l'harmonisation des processus de planification du développement aux niveaux local et national. Ce problème se présente de la manière la plus flagrante sous la forme d'une absence de ressources financières au niveau local.

2.5 Disponibilité des ressources financières

Pour assurer une gouvernance efficace à leur niveau, les collectivités locales ont besoin non seulement de politiques cohérentes, d'autorité, de capacités techniques et de la participation de protagonistes non étatiques, mais également de ressources financières pour le développement. Sans celles-ci, les administrations locales et autres intervenants sont dans l'incapacité de fournir les services nécessaires à la réalisation des OMD.

En Ouganda, une fois les rapports OMD rédigés pour les districts de Kasese et de Soroti, il devint évident qu'il n'existait aucun cadre stratégique pour mettre des activités en œuvre en vue de traiter les priorités identifiées dans les rapports. Comme le transfert des ressources de l'échelon national à celui du district se fondait sur un modèle d'allocation standard et non sur les besoins réels identifiés pour chaque district, les dirigeants locaux éprouvaient des difficultés à réunir des capitaux. Le fait de disposer de rapports solides sur le statut des OMD au niveau infranational a permis aux conseils de district de défendre leur cause auprès des autorités centrales.

Au **Niger**, les autorités locales ont pu augmenter leurs revenus pour financer plusieurs besoins prioritaires identifiés dans le plan de développement local, mais ceux-ci se sont néanmoins révélés insuffisants pour traiter tous les domaines prioritaires. Dans d'autres pays, de nombreux éléments des plans locaux de développement liés aux OMD n'ont pas pu être introduits en raison du manque de fonds. On constate de grands écarts entre les budgets requis pour satisfaire les besoins définis par les plans de développement et les ressources mobilisées. Cet écart reflète les réalités de la planification locale. Du fait de l'architecture de l'aide au développement, les planificateurs locaux se trouvent dans l'obligation d'établir des plans qui en fin de compte ressemblent davantage à des demandes de financement. La justification sous-tendant les plans formulés de cette manière est que la mise en œuvre de plans locaux de développement dépend en grande partie des donateurs externes (internationaux). Les planificateurs locaux ignorent à l'avance quelles ressources seront disponibles pour la mise en œuvre des plans qu'ils conçoivent. Ainsi, afin de ne pas rater d'opportunités de financement, les plans ne reflètent tout simplement pas les priorités locales mais cherchent à incorporer également celles des donateurs. Même s'ils peuvent paraître irréalistes en termes de planification, de tels plans ne sont pas déraisonnables du point de vue de la mobilisation. Une amélioration de l'autonomie financière locale ou de l'accès au capital pourrait contribuer à une planification plus réaliste reflétant les priorités locales.[29]

Ces expériences mettent l'accent sur l'importance qu'il y a à formuler une politique appropriée et à concevoir des cadres financiers adéquats facilitant l'adaptation des OMD aux priorités locales. Ceux-ci ne pourront être mis en œuvre localement ni exportés vers les échelons supérieurs à moins que les autorités nationales et locales ne collaborent les unes avec les autres afin d'organiser le déroulement des plans *et* des budgets dans ce domaine.

29 Consulter par exemple : *Local Governance in Developing Countries*. Anwar Shah, Banque mondiale (2006) [Gouvernance locale dans les pays en voie de développement]

3 Cas d'étude de pays

La SNV et le PNUD ont collaboré sur la mise en œuvre des OMD au niveau local dans 15 pays. Les huit cas d'étude suivants ont été choisis à titre d'exemple, pour illustrer les succès remportés par ce partenariat et parce qu'ils représentent une palette d'expériences variées. Les pays d'Afrique représentant la majorité de ceux couverts par le programme, cinq des huit cas présentés dans le présent rapport proviennent de ce continent, deux des Balkans et un d'Asie. Les projets ont été introduits entre 2005 et 2007 selon les pays.

Renforcer la coopération entre la société civile et l'administration locale

3.1

Albanie



Contexte

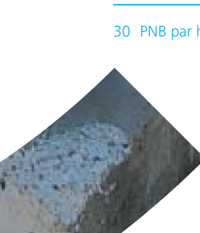
En 1991, l'Albanie a organisé ses premières élections parlementaires après 46 ans d'isolement sous un régime communiste strict. Depuis lors, le pays a entrepris d'importantes réformes économiques, politiques et sociales dans son désir de développer son économie de marché, de renforcer les institutions de gouvernance, de lutter contre la corruption et de se préparer à une éventuelle admission au sein de l'Union européenne. Malgré ces efforts, l'Albanie non seulement demeure l'un des pays les plus pauvres d'Europe, mais elle doit également tenir compte de disparités socio-économiques, particulièrement entre centres urbains et régions montagneuses rurales.[30]

Après avoir vécu des décennies dans un système à parti unique, il n'est pas surprenant que les Albanais aient d'abord fait preuve de scepticisme envers la démocratie et le multipartisme. Durant la période communiste, exprimer une opinion ou formuler des propositions pouvant être perçues comme une opposition aux plans du gouvernement n'étaient pas chose courante. L'idée qu'un gouvernement puisse devoir rendre compte à ses citoyens était également tout à fait nouvelle. Donc, bien que le cadre soit pour la première fois propice à un engagement citoyen dans le processus politique, les compétences organisationnelles ou individuelles faisaient cruellement défaut. Face à cette situation, la SNV et le PNUD ont cherché à faciliter la participation de la société civile dans les processus locaux de planification. Ils voulaient relever les défis posés par la création d'un environnement favorable à une interaction entre l'administration et les citoyens ainsi que par les capacités limitées, tant au niveau organisationnel qu'individuel, de la société civile.

En termes d'environnement propice, le basculement rapide d'un système à parti unique à une démocratie multipartite a introduit de nouveaux concepts pour les autorités nationales et locales et pour les citoyens. Il n'existait pas de tradition de participation citoyenne dans les processus de planification et l'idée de rendre le gouvernement responsable des services fournis était nouvelle. En outre, bien qu'une nouvelle législation sur les collectivités locales ait été adoptée, spécifiant qu'une participation citoyenne *était nécessaire* dans la planification du développement à l'échelon municipal, ni la majorité des collectivités locales ni les citoyens n'étaient au courant des modifications apportées à la loi ou des opportunités de participation citoyenne. Pour les autorités locales, la législation fournissait peu d'informations sur la *manière* dont cette participation devait se manifester, par exemple, comment faciliter les démarches, comment assurer la représentation de tous les groupes ou comment budgétiser les priorités définies au cours des sessions participatives de planification. De ce fait, dans la plupart des régions et des municipalités, les autorités locales n'ont pas invité la société civile à participer, et, de même, celle-ci n'a pas exigé de se faire entendre.

En ce qui concerne les OSC, après la transition de l'Albanie vers une démocratie multipartite, de nombreuses agences internationales ont lancé des initiatives visant à renforcer les interactions entre la société civile albanaise et les collectivités locales. Toutefois, nombreux sont les projets initiaux qui ont échoué en raison du manque de coordination ou de la concurrence pour les fonds entre OSC. Dans beaucoup de cas, les administrations locales percevaient ces dernières comme des concurrents cherchant à s'arroger une part des ressources plutôt que comme des partenaires potentiels, réduisant ainsi davantage encore toute possibilité de collaboration. Les OSC avaient des problèmes de capacités en termes de réseautage et d'interprétation des données statistiques et des budgets ainsi que pour leurs activités de plaidoyer. Ces entraves en termes de capacités étaient également ressenties par les citoyens eux-mêmes, puisque de nombreuses personnes ne disposaient que de

30 PNB par habitant : $5 316 ; Indice de développement humain : 0,801 (68 sur 177 pays). PNUD, Rapport sur le développement humain (2008)



peu d'expérience dans la manière de mobiliser leurs concitoyens, dans l'analyse de données et dans la rédaction de propositions. En dernier lieu, 'il y avait participation de la société civile dans la planification du développement, son impact sur les décisions ou sur les priorités restait très limité.

Établir la confiance : Un premier pas crucial pour créer une gouvernance responsable

La SNV et le PNUD ont décidé d'assister les collectivités locales et la société civile dans le soutien qu'elles apportent aux processus participatifs de planification. L'approche retenue par le projet était de renforcer les compétences qui permettraient aux OSC de mieux comprendre les processus de développement et de former des partenariats ou des coalitions de plaidoyer auprès du gouvernement pour inciter celui-ci à traiter les problèmes de développement répertoriés. La SNV et le PNUD ont formulé un projet comportant trois phases distinctes : d'abord, ils ont procédé à une évaluation des besoins ; deuxièmement, ils ont élaboré une série d'interventions en faveur du renforcement des capacités et troisièmement, ces interventions ont été mises en œuvre.

Pour déterminer les besoins prioritaires en matière de capacités, la SNV et le PNUD ont entrepris une évaluation des capacités, comprenant le mappage de plus de 500 OSC dans les six régions albanaises.[31] Le but de cette évaluation était d'obtenir une image claire des points forts et des faiblesses des OSC en termes de capacités pour leur permettre d'agir comme partenaires efficaces dans le processus de développement de l'Albanie.

Les résultats de l'évaluation des capacités ont été communiqués aux OSC au cours d'une série d'ateliers régionaux. À chacun de ces séminaires, les participants ont été encouragés à réfléchir sur ce qu'il fallait faire pour améliorer la participation civile, tant du chef de chacune des OSC individuellement que dans le cadre d'une collaboration. Cette activité a aussi constitué une occasion d'autoréflexion pour les OSC, ce qui a été perçu par tous les protagonistes comme un seuil crucial dans le renforcement des capacités, cette réflexion leur permettant d'envisager un nouvel avenir incluant la collaboration. Les participants ont considéré le Forum des OSC comme une mesure importante de renforcement des capacités, laquelle a aussi servi à valider les programmes de formation dont usage serait fait pour encadrer environ 500 OSC répandues à travers le pays.

Afin de maximiser la portée de l'évaluation des besoins et des programmes de formation qui s'ensuivirent, la SNV et le PNUD ont entamé une collaboration avec un réseau national de six Centres de développement de la société civile (CDSC) et cinq ONG dont les programmes couvraient les douze régions du pays.[32] Les six CDSC furent sélectionnés comme partenaires en raison de leur mandat de fournir des services de consultation et de support pratique pour renforcer les OSC locales. Parmi les critères de sélection de ces onze partenaires, on compte : une participation à des projets antérieurs du PNUD ou de la SNV, la reconnaissance de leur travail par les collectivités locales ainsi que la capacité d'établir rapidement dans les régions des réseaux étendus de groupes issus de la société civile. La SNV et le PNUD ont tous deux considéré qu'il était essentiel de coopérer avec des acteurs locaux, qui pourraient maintenir leur capacité à entreprendre des processus similaires à l'avenir.

31 *Civic Partnership for the MDGs and NSSED - Report on Civil Society Needs Assessment in Albania*. SNV et PNUD (2006) *[Partenariat civil en faveur des OMD et NSSED – Rapport sur l'évaluation des besoins de la société civile en Albanie]*

32 Des partenariats ont été établis avec les Centres de développement de la société civile (CDSC) dans les régions de Durres, Korca, Kukes, Elbasan, Shkoder et de Vlora, et avec des ONG dans d'autres régions du pays, y compris *Agritra-Vizion* (Diber), *Eko Integrim Retina Lezhë Albania* (Lezhe), *Zyra per Monitorimin e Infrastruktures, Mjedisit dhe Shoqerise Civile* (Gjirokaster) , la Fondation albanaise pour la société civile (Tirane and Berat), et *Dyert e se Ardhmes* (Fier).



▲ *Les communautés locales sont consultées sur les domaines prioritaires*

Formation des formateurs

Après avoir joué un rôle clé dans l'évaluation des besoins en matière de capacités et dans la conception des programmes de formation, le personnel des organisations partenaires a assisté à un cours de formation lui permettant de former les OSC à travers le pays. Le programme de formation contenait les éléments suivants :

- *connaissance des statistiques* afin d'améliorer la capacité des OSC à analyser les informations quantitatives et qualitatives portant sur des problèmes « de la vie quotidienne », tels que l'éducation, la santé, l'économie, les questions de genre, le marché du travail et l'environnement
- *création de réseaux, de partenariats et de coalitions :* ce module traitait des difficultés liées à la formation d'une équipe, ainsi que les avantages et inconvénients relatifs aux divers types de coopération
- *introduction à la budgétisation participative*, devant permettre aux citoyens d'établir des priorités en matière de politiques sociales, de faire valoir leur point de vue dans l'allocation des ressources, de contrôler les dépenses publiques et tenir responsables les administrations centrales et locales vis-à-vis de l'opinion publique
- *outils de politique pour le suivi et l'évaluation participatifs*, par exemple, les « Carnets d'évaluation par les citoyens » visant à permettre aux OSC de prendre part au suivi et à l'évaluation des politiques et stratégies socioéconomiques et d'évaluer l'impact de leurs activités sur les pauvres, ainsi que sur d'autres groupes socialement marginalisés ou exclus
- *outils TIC pour le développement*, module qui a présenté aux participants les principaux concepts des technologies de l'information et de la communication ainsi que les opportunités qu'offrent celles-ci aux OSC albanaises.



▲ *Les membres de la communauté se sentent libres de s'exprimer*

Au-delà de la formation : Les réseaux OSC comme point d'entrée vers une participation à la gouvernance locale

Outre son rôle de formateur des OSC, le personnel des 11 organisations partenaires a joué un rôle important dans la création et l'institutionnalisation de réseaux d'OSC dans les régions. Ce processus a débuté par l'organisation de discussions au sein de groupes de réflexion dans chaque région. Ceux-ci ont discuté de la nécessité d'un réseau régional, sa mission et sa vision ainsi que de ses responsabilités potentielles. À la suite de ces discussions, des réseaux ont été créés dans cinq régions préalablement sélectionnées. La prochaine étape fut d'informer les responsables des collectivités locales et les partenaires locaux de l'existence de ces réseaux et de les inviter à collaborer dans la mise en œuvre des activités prévues.

Depuis leur mise sur pied, les réseaux régionaux d'OSC ont continuellement amélioré leur capacité à collaborer avec les collectivités locales et les autres partenaires du développement. Les expériences de Fier et de Peshkopi (voir ci-dessous) montrent combien de tels réseaux peuvent aider à combler l'écart entre les autorités municipales et le public en contribuant à la planification locale et à l'établissement de priorités. Bien qu'ils soient en concurrence pour les fonds, ils ont fait preuve de leur volonté d'échanger des informations et de collaborer en vue d'atteindre des objectifs communs. Ce faisant, les OSC ont acquis des compétences qui ont amélioré leur capacité à formuler des plateformes communes sur des thèmes importants et à présenter un programme unifié au gouvernement.

Fier : La collaboration entre le gouvernement et les OSC porte ses fruits

En 2006, l'administration locale de Fier et les OSC locales ont eu leur toute première réunion pour débattre de la budgétisation participative. Cela aurait été inimaginable pendant la période précédant le changement de régime. Par la suite, les autorités municipales ont utilisé le réseau OSC pour atteindre les communautés locales, pour les sensibiliser sur le mandat et la portée du travail effectué par la municipalité et pour les consulter sur les domaines prioritaires en matière d'investissements. Ces consultations ont permis d'identifier dix domaines prioritaires où concentrer les actions, avec des projets s'élevant à 30 000 euros chacun. Comme ils s'étaient investis dans le choix des projets, les membres de la communauté se sont constitués en groupes de surveillance attentifs du processus de mise en œuvre et s'expriment sans hésitation lorsque les choses ne se déroulent pas comme prévu. La municipalité a commencé à jouir d'une augmentation de ses revenus, ses administrés comprenant mieux les services qu'elle fournit. À Fier, les autorités locales et les OSC sont devenus de véritables partenaires du développement.

« Désormais lorsque nous nous adressons aux autorités, nous parlons d'une seule voix et non plus l'un après l'autre. Auparavant, nous étions comme une chaîne brisée incapable d'expliquer ses problèmes au gouvernement. »

« Le lobbying pour les problèmes des minorités au niveau du conseil municipal est désormais possible grâce au réseau : nous avons réalisé que le lobbying pour les problèmes des minorités n'était pas l'affaire d'un moment mais plutôt un processus, ainsi les rapports entre OSC tels que facilités par le réseau deviennent très importants. »

Membres du réseau d'OSC au cours d'une discussion du groupe de réflexion à Fier.

« La collaboration avec la société civile a permis aux autorités de procéder à une campagne de sensibilisation destinée aux communautés durant le processus participatif de budgétisation … Les citoyens sont maintenant au courant de ce que fait la municipalité. »

« Les réseaux d'OSC amènent des éléments de discussion et nous les considérons comme des partenaires importants pour l'intégration des communautés »

Fonctionnaires de Fier.

Peshkopi : des consultations publiques permettent de recentrer les priorités de développement

À Peshkopi, l'administration locale et les OSC ont décidé de joindre leurs forces et d'entamer un processus participatif de budgétisation. Auparavant, la municipalité avait identifié l'infrastructure comme besoin prioritaire du district et avait déjà alloué une grande partie de son budget à la construction de nouvelles routes. À la suite des consultations publiques, cependant, il devint évident qu'il existait d'autres priorités requérant l'attention immédiate des autorités, y compris l'accès à l'eau potable, la réorientation du projet d'infrastructure initial pour cibler des zones reculées ainsi que la protection d'un barrage local et d'espaces verts.

Les consultations avec les OSC ont débouché sur un ajustement du budget de départ pour inclure les priorités nouvellement identifiées. Le dialogue fut par la suite étendu, au-delà du processus de budgétisation, à des domaines tels que la gestion des eaux usées. La collaboration entre la municipalité et les OSC a été rendue possible parce que ces dernières s'étaient organisées en un



▲ *Un engagement constructif entre la société civile et l'administration locale*

réseau permettant aux autorités d'identifier clairement leurs porte-parole, alors qu'auparavant elles avaient des difficultés à trouver une façon de les impliquer.

- Grâce à leur formation et à leur expérience positive du réseautage au niveau local, plusieurs réseaux d'OSC ont développé leurs activités au-delà de leur sous-secteur ou de leur communauté d'origine, pour collaborer avec d'autres OSC aux niveaux régional et national. La collaboration dépasse également les frontières nationales pour intégrer des OSC ayant des missions similaires en ex-République yougoslave de Macédoine et au Kosovo. L'émergence de réseaux plus solides d'OSC et d'OSC individuelles et l'amélioration de leurs points de contact auprès des administrations locales constituent l'un des résultats les plus importants de la collaboration SNV-PNUD, en particulier à Peshkopi. On peut s'attendre à ce qu'une société civile renforcée et un espace démocratique élargi permettant des rapports constructifs entre société civile et collectivités locales influencent positivement l'Albanie. Néanmoins, le renforcement des capacités étant un processus à long terme, de nombreux réseaux d'OSC devraient continuer à tirer profit d'un encadrement ininterrompu afin de mieux renforcer leurs organisations et leurs compétences en matière de plaidoyer.

« Les citoyens nous ont incités à sortir des bureaux et à les rencontrer sur le terrain ; le partenariat avec le réseau nous a permis d'aller plus facilement au devant des gens. »

« À la suite de la budgétisation participative de la route, l'éperon a été construit – il s'agissait d'une priorité identifiée par le public. Sans [l'intervention] du peuple, les autorités auraient investi les fonds ailleurs. »
Maire de Peshkopi

« Pour la première fois, le gouvernement et les OSC se sont assis à la même table ; ce n'est que grâce à cette réunion que nous avons réalisé que nous pouvions nous exprimer en tant qu'OS. »
Membre du réseau d'OSC de Peshkopi

Leçons apprises

- Les partenariats pour le renforcement des capacités ne peuvent réussir que s'ils priorisent l'intérêt du client – ici, les administrations locales et les OSC albanaises. En outre, une évaluation exhaustive des capacités est essentielle pour obtenir une bonne compréhension des besoins et s'assurer que toute assistance fournie est générée par la demande.
- Le fait que les administrations régionales et municipales étaient décidées à entamer un dialogue constructif avec les OSC en vue d'initier des processus participatifs de planification a joué un rôle clé dans la réussite de ce projet. Toutefois, les autorités ne savaient pas *comment* trouver les bons points d'entrée pour consulter la population. Les réseaux d'OSC ont fourni ces points d'entrée.
- L'approche du projet consistant à travailler avec et à s'appuyer sur des partenaires locaux (OSC et CDSC) pour relayer les connaissances et l'expertise locales s'est révélée efficace pour comprendre les limitations en termes de capacités *ainsi* que les points forts des acteurs non étatiques locaux. Choisir des partenaires au sein de la société civile a été une décision cruciale. Il fallait être crédible aux yeux des autorités locales pour qu'elles fassent confiance au processus, ce qui constitue une condition préalable à l'institutionnalisation des mécanismes consultatifs entre société civile et administrations locales. En outre, l'approche préconisant une coopération avec des organisations locales pour encadrer le renforcement des capacités de la société civile accroît la confiance des protagonistes locaux et contribue au caractère durable des interventions en faveur du renforcement des capacités.
- En Albanie, la présence à long terme de la SNV à Fier et à Peshkopi a contribué à la réussite du programme. Les autorités locales et la société civile lui ont fait confiance, ce qui a permis un bon départ et une collaboration constructive tant avec elle qu'avec le PNUD.

Auteurs : Entela Lako (PNUD), Ernest Rwamucyo (PNUD), Jetona Myteveli (SNV), Terry Kiragu (SNV/PNUD)

Une approche pour la mise en œuvre des OMD au niveau local impliquant de multiples parties prenantes

3.2

Bénin



Contexte

Au Bénin, le lancement du partenariat SNV- PNUD a coïncidé avec la rédaction du deuxième document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en 2006. Les élections présidentielles venaient tout juste d'avoir lieu et le nouveau gouvernement a invité tous les intéressés à participer au processus d'élaboration d'un second DSRP qui, cette fois-ci, incorporerait également les OMD. La SNV et le PNUD ont collaboré avec deux organisations actives dans l'ensemble du pays afin d'encadrer le renforcement des capacités locales en vue de la réalisation des OMD.

Une approche en deux volets de la localisation des OMD

Pour que les OMD fonctionnent au niveau local, la SNV et le PNUD ont poursuivi au Bénin un plan d'action comportant deux volets :

- Premièrement, au sein de chaque localité, il fallait identifier les OMD prioritaires – en d'autres termes, ceux qui reflètent les besoins des gens du lieu. La collaboration entre la SNV et le PNUD a permis de traduire ces objectifs en cibles, indicateurs et activités spécifiques dans le cadre du processus normal de planification du développement au niveau local.
- Deuxièmement, afin d'obtenir un niveau d'engagement national et une participation active dans la mise en œuvre de ces plans de développement locaux, les décideurs et les responsables de la budgétisation au niveau national devaient être mieux informés des progrès réalisés pour atteindre les OMD à l'échelon local.

Les mécanismes requis pour la localisation des OMD et pour leur intégration dans les processus décisionnels au niveau national n'étaient pas encore en place lorsque le second processus d'élaboration du DSRP a été entamé en 2005. La SNV et le PNUD ont appuyé de nombreuses activités complémentaires afin de combler cet écart.

La localisation des OMD dans toutes les municipalités

La SNV et le PNUD ont travaillé avec l'*Association nationale des communes du Bénin* (ANCB). L'ANCB, une organisation regroupant toutes les municipalités du Bénin, a été fondée en novembre 2003 dans le contexte du processus de décentralisation. La SNV et le PNUD se sont concentrés sur le renforcement des capacités des membres de l'ANCB afin d'intégrer les OMD dans leurs plans de développement municipaux. Pour atteindre cet objectif, les trois parties ont élaboré un manuel de formation à destination des fonctionnaires communaux sur la manière de définir les indicateurs OMD à l'échelon local, après consultation avec les représentants de la société civile et du ministère du Développement. Ces indicateurs ont permis aux municipalités de suivre la mise en œuvre des OMD et d'ajuster leur stratégie là où nécessaire. L'ANCB a compilé un rapport sur les OMD mis en œuvre dans chacune des municipalités et a indiqué les ressources spécifiques qui étaient nécessaires pour atteindre ces objectifs. Le rapport fut présenté comme un élément à intégrer dans le processus d'élaboration du DSRP.

Intégration des OMD post localisation dans la planification nationale

Afin d'influencer le processus décisionnel national en faveur des OMD, la SNV et le PNUD ont coopéré avec Social Watch, un réseau international de la société civile, qui regroupe environ 150 ONG au Bénin. La SNV et le PNUD ont financé des ateliers qui ont aidé Social Watch à préparer et à publier des rapports « fantômes » alternatifs en 2005, 2006 et 2007, et qui ont également offert aux auteurs des commentaires critiques sur ces rapports.[33]

33 *Roars and Whispers – Gender and poverty: Promises vs. Action*. Social Watch Benin (2005) [Cris et chuchotements - Genre et pauvreté : des promesses ou des actes]
Processus d'implication des organisations de la société civile dans l'élaboration de la stratégie de croissance. Social Watch Benin (2006)
Communes, *secteur privé et société civile pour un engagement en faveur des OMD au Bénin*. Social Watch Benin (2007)

BENIN



▲ *Une brochure élaborée dans le cadre du programme au Bénin*

Les rapports alternatifs complétaient les rapports DSRP officiels (où les OMD ne figuraient pas de façon proéminente) en présentant un survol des progrès effectués pour chacun des objectifs. Ils ont été largement distribués aux ministères, aux municipalités, aux partenaires internationaux et aux ONG ainsi qu'aux membres et aux unités locales de Social Watch.

Résultats

- La SNV et le PNUD ont réussi à ce que le second DSRP prenne en compte les opinions et les besoins des municipalités et de la société civile. Le second DSRP a été finalisé en 2007 ; le rapport a paru en 2008. S'inspirant des leçons tirées du premier DSRP (à la rédaction duquel les municipalités n'avaient pas été associées), l'ANCB mobilisa ces dernières afin d'attirer l'attention sur ce qui les intéressait au premier chef, à savoir l'importance de la décentralisation et de la gouvernance démocratique ainsi que la nécessité de les inclure dans le processus de développement. Cela n'avait pas été accompli pour le premier DSRP. L'ANCB a plaidé sa cause avec acharnement auprès des ministères concernés. Un résumé de tous les plans municipaux de développement ayant été fait, cette mesure a débouché sur la prise en compte par le second DSRP des intérêts prioritaires des municipalités. Suite à ce lobbying, les municipalités et les OSC sont désormais reconnues comme partenaires sérieux du gouvernement, du développement et du suivi du DSRP.
- L'élaboration des rapports alternatifs sur les OMD par Social Watch a contribué au renforcement du poids de la société civile. Social Watch Bénin est devenu un acteur de la société civile béninoise qui ne peut être ignoré.
- Les rapports de Social Watch sont utilisés par les divers ministères concernés aux fins d'analyse et comme source d'informations lorsqu'ils élaborent des programmes spécifiques.

Leçons apprises

- L'évaluation du projet SNV-PNUD a permis de comprendre que les capacités limitées des municipalités à intégrer les OMD dans leurs plans de développement local constituaient un obstacle majeur. Comme les OMD étaient introduits séparément, plusieurs communes les ont détachés d'autres activités qui se déroulaient au niveau municipal plutôt que de les intégrer dans des plans existants.
- Le financement demeure un facteur contraignant, et comme les municipalités n'ont que des possibilités très limitées de financer leurs propres plans de développement, elles doivent compter sur l'appui des donateurs. Pour attirer ceux-ci, les activités visant à réaliser les OMD viennent souvent déjà préemballées sous forme de propositions de projet plutôt que de plans globaux mis en application conformément aux priorités fixées au niveau local. Ceci est compréhensible, puisque les responsables municipaux considèrent que ce sont les préférences des donateurs et des organismes de développement, plutôt que les priorités définies localement, qui finissent toujours par déterminer quelles activités seront réellement mises en œuvre parmi toutes celles qui ont été programmées. Vu la complexité de la question, les collectivités locales éprouvent des difficultés à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie cohérente.
- Faire progresser les OMD est un processus qui prend du temps. Leur simplicité est trompeuse. Sous ces concepts se cache une réalité souvent complexe, où évoluent un grand nombre d'acteurs disparates qui doivent collaborer, et un nombre encore plus importants d'intervenants de tous horizons que l'on doit convaincre que le changement est possible et que les OMD sont réalisables. Le défi à relever se situe dans la traduction de ces objectifs en actes tangibles posés au niveau local. Une fois cette démarche réussie, les OMD deviennent plus concrets, ce qui motive les gens à approfondir leur engagement envers leur réalisation.
- Depuis la conclusion de ce programme, les élus locaux se sont désintéressés des problèmes liés au développement des communes, y compris aux processus OMD, pour se concentrer sur les campagnes pour les élections locales de 2007 et de 2008. Cela met en évidence l'importance stratégique qu'il y a à intégrer une large gamme de partenaires du développement afin d'assurer la continuité des efforts visant la réalisation des OMD.

Auteurs : Agbodji Houensou (PNUD), Arnos Sossou (ANCB), Cécilia Feingnart (PNUD), Dieudonné Houisou (Social Watch Bénin), José Tegels (SNV).

Renforcement de la gouvernance décentralisée au niveau local

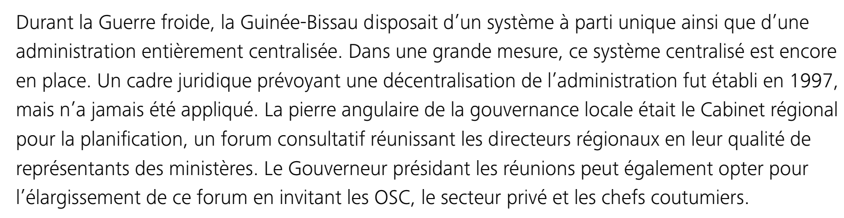
3.3

Guinée-Bissau





Contexte



Durant la Guerre froide, la Guinée-Bissau disposait d'un système à parti unique ainsi que d'une administration entièrement centralisée. Dans une grande mesure, ce système centralisé est encore en place. Un cadre juridique prévoyant une décentralisation de l'administration fut établi en 1997, mais n'a jamais été appliqué. La pierre angulaire de la gouvernance locale était le Cabinet régional pour la planification, un forum consultatif réunissant les directeurs régionaux en leur qualité de représentants des ministères. Le Gouverneur présidant les réunions peut également opter pour l'élargissement de ce forum en invitant les OSC, le secteur privé et les chefs coutumiers.

Cependant, à la suite de la guerre civile en 1998-99, l'administration déconcentrée au niveau régional fut mise en échec et depuis lors, seules quelques initiatives ont été mises en place pour restaurer la gestion administrative régionale précédente. Les Cabinets régionaux ne représentaient guère plus que quelques lignes dans la législation mais en réalité, ils avaient cessé de fonctionner. Les directeurs régionaux ignoraient qu'aux termes de la loi, ils avaient pour obligation de participer aux Cabinets régionaux. Les ressources générées par la région et transférées aux ministères par le biais des directions régionales n'étaient pas réaffectées aux régions.

Compte tenu de ce contexte, la SNV et le PNUD se sont fixé deux objectifs :

- soutenir la décentralisation et la gouvernance démocratique en recourant à des approches participatives au niveau local
- procéder à la localisation des OMD en renforçant les capacités locales à planifier le développement

Le projet SNV-PNUD a été mis en œuvre par les gouvernements régionaux des régions de Quinara, Biombo et Bafata, puis exporté par la SNV à une quatrième région, celle de Cacheu.

Décentralisation et gouvernance démocratique

L'objectif stratégique, dans un premier temps, a été de renforcer les capacités des principaux intervenants en vue de rétablir les cabinets régionaux, afin de renforcer le pouvoir au niveau régional.

Parmi les principales parties prenantes, citons les gouverneurs, la Plateforme nationale des ONG (PLACON) et, représentant le gouvernement, les directeurs régionaux du ministère de l'Administration du Territoire ainsi que le ministère de l'Économie et de la Planification.
Les gouverneurs ont pris l'initiative de réactiver les cabinets. La SNV et le PNUD les ont appuyés de la façon suivante :

- coaching des Secrétaires exécutifs des Cabinets régionaux
- formation des membres des Cabinets régionaux sur la planification participative et sur la manière de mener et de documenter les réunions
- aide aux Cabinets régionaux pour l'établissement de contacts avec les citoyens et la diffusion à la radio locale d'informations sur le travail réalisé par ces Cabinets
- mobilisation de fonds provenant d'autres sources

Le ministère de l'Administration du Territoire et celui de l'Économie et de la Planification ont appliqué les recommandations de la SNV/PNUD en dépêchant des fonctionnaires auprès des gouverneurs pour leur fournir une assistance et auprès des directeurs régionaux afin de les conseiller sur leur rôle au sein des Cabinets régionaux. À cette fin, le ministère de l'Administration territoriale a créé une Direction de la décentralisation et de la planification régionale, qui a joué un rôle important en matière de coordination au cours de la réalisation du projet.

Entre-temps, la SNV et le PNUD ont sensibilisé la société civile – y compris les OSC, les ONG et les chefs coutumiers ou *regulos* – au sujet de l'existence du Cabinet régional et des opportunités qu'il offre aux citoyens d'influencer les prises de décision. L'implication des *regulos* s'est révélée judicieuse parce que ceux-ci sont des faiseurs d'opinion importants au sein de la communauté et qu'ils ont un rôle essentiel à jouer dans le maintien de l'ordre public traditionnel et dans la résolution des conflits, et parce que l'une des grandes priorités définies dans les Plans régionaux était le renforcement de la sécurité et l'accès à la justice. Une communication régulière entre les *regulos*, les représentants du secteur de la justice et les commissariats de police leur ont permis d'aborder des problèmes quotidiens et d'améliorer leur collaboration. Par exemple, l'intervention des *regulos* est sollicitée dans les tribunaux de district en qualité de conseillers à Canchungo, et la police coopère avec eux et respecte leurs décisions pour des affaires locales, telles que les conflits fonciers, les différends familiaux ou le vol de bétail.

PLACON a bénéficié de conseils sur la manière d'organiser les plateformes régionales d'ONG deux fois par mois et d'aborder des sujets ayant un lien avec les programmes des Cabinets régionaux. Des visites de fonctionnaires publics et de représentants d'ONG de différentes régions ont permis une fertilisation croisée de bonnes idées, particulièrement en contribuant au rétablissement des Cabinets régionaux.

« Cela prouve que nous pouvons travailler ensemble. Nous avons établi une confiance mutuelle et des rapports fructueux. »
Jamel Handem, leader d'une plateforme d'ONG lors d'une réunion du Cabinet régional à Buba, dans la région de Quinara

En ce qui concerne la mobilisation de fonds, la SNV et le PNUD ont aidé les gouverneurs à intervenir auprès du ministère de l'Économie et de la Planification pour qu'il fournisse du mobilier et des installations pour l'énergie solaire aux Cabinets régionaux. Celui-ci les leur a procurés grâce à un financement de la Banque africaine de développement. En outre, la SNV et le PNUD ont aidé le Cabinet régional de Cacheu à mobiliser des ressources allouées par l'Agence espagnole pour la coopération. Les plans de développement régional établis avec l'aide de la SNV et du PNUD ont orienté les investissements des ONG dans ces régions. Parmi les ONG ayant investi, on compte l'*Asamblea de Cooperacion para la Paz* (ACPP, Espagne), l'*Associazione Internazionale di Volontariato Laico* (LVIA, Italie), l'*Associacao para o Desenvolvimento Sustentavel* (ADS, Guinée-Bissau), la Banque mondiale et le ministère de l'Économie. Les ONG et autres protagonistes impliqués dans les efforts de développement continuent de demander des copies des Plans de développement régional.

Localisation des OMD

Dans chaque région, le Cabinet Régional a mandaté un petit comité nommé *« Equipa de pilotagem »* (équipe des éclaireurs) pour bénéficier d'une formation SNV - PNUD sur la manière de faciliter les processus OMD-DSRP dans les régions. Deux membres de la commission Quinara ont été engagés comme consultants locaux afin de former à la planification participative les comités établis dans d'autres régions.

Après leur formation, ces comités ont réussi à :

- aider les directeurs régionaux à effectuer une analyse diagnostique des régions fondée sur les OMD
- organiser des réunions dans chaque district administratif au cours desquelles un diagnostic participatif plus détaillé a été réalisé, les priorités établies et les projets identifiés
- organiser des réunions des Cabinets régionaux afin de concevoir et valider les plans régionaux, mobiliser les ressources régionales, améliorer la coordination des cabinets et collaborer avec les autres parties prenantes du développement régional

« No trabalha tchiu, no papea pouco » : « Nous travaillons beaucoup, nous parlons peu », tel est le slogan radiophonique de Mafuge Djalo, gouverneur de Cacheu. Les méthodes participatives et les avantages d'un dialogue entre parties prenantes sont en train d'engendrer une nouvelle forme de gestion et de leadership pour la gouvernance régionale de la Guinée-Bissau.

▼ *La confiance et de bonnes relations sont indispensables au succès*





▲ *Les OSC et les ONG sont invitées aux réunions des collectivités régionales*

Résultats

- À la suite de l'assistance fournie par le SNV-PNUD, chacun des districts a pu élaborer son propre plan de développement lié au plan régional. Les plans régionaux ont été à leur tour validés à l'échelon national et sont actuellement utilisés par le ministère de l'Économie comme principale source d'informations concernant les priorités de développement régional, en particulier pour orienter les partenaires internationaux et élaborer le Plan d'investissement public annuel.
- Les cibles fixées par les plans régionaux ont incité plusieurs donateurs et ONG à apporter leur soutien. Par exemple, l'ACPP met en œuvre un projet sanitaire dans le cadre d'un plan régional. La LVIA apporte son appui aux projets d'infrastructures scolaires élaborés dans le cadre d'un plan régional. Les cibles environnementales articulées dans le plan régional bénéficient de l'appui de l'ADS (une ONG locale) et la Banque mondiale a lancé un projet d'envergure régionale sur le financement des communautés.
- Les OSC et les ONG sont invitées aux réunions du Cabinet régional. Afin de renforcer la participation de la société civile à ces réunions, la SNV et le PNUD ont encouragé la création de plateformes régionales d'ONG et de ce fait ont relié les discussions au sein de ces plateformes aux Programmes des Cabinets régionaux. Par conséquent, les ONG ont réussi à influencer le processus décisionnel lors des réunions de cabinet. À Quinara, les plaidoyers des ONG sur le statut de la femme et de la jeunesse ont incité le Cabinet à donner la priorité à des projets en faveur des jeunes et à la lutte contre les inégalités entre hommes et femmes. Les ONG de Cacheu ont réussi à placer les problèmes de sécurité et de développement au cœur du programme politique. Leurs efforts ont permis de mobiliser des fonds pour le financement de petits projets économiques ainsi que de projets dans les domaines de la santé et de l'éducation dans la région.

- Le Cabinet régional est désormais largement reconnu comme la principale institution en matière de coordination du développement régional, et il se réunit régulièrement à présent. Ces réunions contribuent à améliorer la coordination et la complémentarité des services fournis par les divers directeurs régionaux. Par exemple, le Secrétaire d'État du ministère de l'Économie et de la Planification demande aux secrétaires exécutifs des Cabinets régionaux de contribuer régulièrement au Plan d'investissement public annuel. Les Secrétaires d'État des ministères de l'Administration territoriale et de l'Économie et de la Planification envoient régulièrement des représentants aux réunions du Cabinet régional. Ils ont également requis l'assistance de la SNV et du PNUD pour reproduire cette démarche dans les quatre autres régions (Tombali, Gabu, Oio et Bolama-Bijogos) en vue de donner un impact national au projet.

Leçons apprises

- Tous les Cabinets régionaux ne fonctionnent pas aussi bien les uns que les autres. Celui de Cacheu est le plus performant, surtout à cause d'un bon leadership et de la participation des chefs coutumiers. Cacheu enregistre également de meilleurs résultats dans les domaines de la sécurité et de l'accès à la justice, une des principales priorités de la région en matière de développement, car il reconnaît le rôle traditionnel que jouent les *regulos* dans la résolution des conflits. Les autorités et les institutions coutumières sont souvent négligées, alors que dans de nombreux autres pays, elles jouent un rôle important dans la participation citoyenne en matière de développement, et ce, surtout au niveau local. Il est donc nécessaire de comprendre combien il est important d'impliquer les autorités coutumières et de les relier aux institutions officielles de gouvernance.
- Les plateformes régionales d'ONG ne sont plus aussi performantes, maintenant que l'encadrement PNUD-SNV a pris fin. Ni les ONG régionales, ni leur plateforme nationale n'a réussi à mobiliser suffisamment de ressources pour poursuivre leur action. Par conséquent, une leçon importante à tirer de cette expérience est que pour assurer la durabilité des mécanismes de dialogue et des plateformes, une réflexion approfondie sur une future stratégie de mobilisation des ressources doit avoir lieu tout au long du programme.
- Cette collaboration entre la SNV et le PNUD prouve que des efforts additionnels doivent être effectués en Guinée-Bissau pour encourager des interventions coordonnées par des partenaires du développement afin de préserver les résultats positifs et assurer le caractère durable de la gouvernance régionale.

Auteur : Tomas Serna (SNV)

Des groupes vulnérables contribuent à la planification locale des OMD

3.4

Ex-République yougoslave de Macédoine





Contexte

Au cours des dix dernières années, une transformation sociale radicale a eu lieu en ex-République yougoslave de Macédoine. Le pays est passé d'un système économique socialiste avec planification centralisée à une économie de libre-échange, dotée de solides institutions démocratiques et d'une société civile en plein essor. Toutefois, cette transition rapide s'est également caractérisée par une profonde restructuration de la vie socio-économique qui a provoqué un appauvrissement généralisé et l'exclusion sociale d'une grande partie de la population.

Depuis les dernières élections de juillet 2006, la politique gouvernementale s'est concentrée sur l'adhésion à l'UE, l'accélération de la croissance économique et la réduction du chômage. Cependant, de nombreux groupes marginalisés et vulnérables (par exemple, les personnes atteintes de handicaps mentaux ou physiques et leur famille, les personnes âgées, les femmes, et les communautés roms, entre autres populations) n'ont pas beaucoup bénéficié des nouvelles opportunités d'emploi. Laissés sans réel encadrement du gouvernement, ces groupes se retrouvent dans une situation pire que pendant la période socialiste.
Une étude préliminaire des OMD menée en 2005 a conclu que, pour lutter contre ces disparités, l'ex-République yougoslave de Macédoine devrait concentrer ses efforts sur la réduction de la pauvreté (OMD 1), l'égalité des sexes (OMD 3) et la lutte contre le VIH/SIDA et la tuberculose (OMD 6).

C'est dans ce contexte que la SNV et le PNUD ont décidé de se concentrer sur la réduction de la pauvreté et l'intégration de groupes marginalisés et vulnérables dans trois communes pilotes : Gostivar, Negotino et Strumica. Ils ont pris contact avec l'Institut Ludwig Boltzman pour les Droits de l'homme (BIM), qui a son siège en Autriche, et qui avait déjà prévu de lancer des activités dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Les trois organisations ont convenu de veiller à la complémentarité de leurs efforts.

Groupes locaux de leadership

Dans ces trois municipalités, les partenaires du projet – en étroite consultation avec les gouvernements municipaux – ont commencé par créer des groupes de leadership locaux.
Il s'agissait de regroupements informels de notables, de représentants du secteur public, du monde des affaires et de la société civile, ainsi que des groupes vulnérables et marginalisés. L'objectif de ces groupes était de participer au processus d'identification des priorités locales pour les intégrer dans des stratégies nationales et locales de développement, dans le but de relier la planification locale pour la réduction de la pauvreté aux processus de planification nationale.

Renforcement des capacités pour les processus de développement des protagonistes locaux

Par la suite, la SNV et le PNUD ont élaboré un programme de renforcement des capacités visant à encadrer les trois groupes de leadership locaux entreprenant la planification orientée vers les OMD. Afin de guider le processus de renforcement des capacités, la SNV et le PNUD ont formé 30 instructeurs locaux et rédigé cinq manuels de formation pour la planification fondée sur les OMD en ex-République yougoslave de Macédoine et en Albanie.[34] Les manuels abordaient les thèmes suivants :

- planification participative
- méthodes et techniques d'identification des besoins de groupes vulnérables



34 La version anglaise des manuels peut être trouvée sur le site Web du PNUD pour l'ex-République yougoslave de Macédoine : http://www.undp.org.mk/default.asp?where=publications

- suivi et analyse
- méthodes et techniques de suivi des programmes fondés sur les OMD
- activités de plaidoyer et organisation de campagnes

Un pool de trente formateurs a été créé pour assurer la formation des groupes de leadership locaux. Au total, cinq séances de formation ont été organisées dans chacune des cinq municipalités.

Processus de planification stratégique dans les municipalités pilotes

Dans les municipalités pilotes, les groupes de leadership locaux, associés aux autorités locales, ont joué un rôle clé dans les processus de planification stratégique. En premier lieu, une étude préliminaire a été menée sur les vulnérabilités de chaque municipalité pilote, à l'aide d'une méthodologie BIM modifiée.[35]

Résultats

- En s'appuyant sur l'analyse et les études, ce processus participatif visant à formuler des stratégies locales a généré trois rapports assortis de recommandations sur le développement pour les municipalités de Strumica, Gostivar et Negotino. Les documents préparés en commun dressent un état précis des besoins et des droits de tous les citoyens (y compris les membres des groupes vulnérables et marginalisés) dans ces municipalités. En outre, les plans stratégiques contiennent des objectifs et des indicateurs permettant de suivre les progrès accomplis dans la municipalité, notamment dans le domaine des droits de l'homme.

À Strumica, par exemple, un des objectifs stratégiques était « l'amélioration de la qualité de vie des groupes vulnérables. » Selon ce plan, cet objectif devait se réaliser grâce à :

- l'amélioration des services de santé et de la protection fournis aux groupes vulnérables
- au renforcement des installations destinées aux groupes vulnérables
- à l'intégration des groupes vulnérables dans la vie sociale
- à la réduction des dommages provoqués par des comportements à risque

Plusieurs activités ont été organisées pour chacune des campagnes. Des indicateurs de progrès ont été fixés pour chacune des activités, par exemple, contrôler le nombre de centres de soin pour groupes vulnérables qui ont effectivement été ouverts, ou des programmes de réduction de la discrimination et de la stigmatisation des groupes marginalisés.

« La chose la plus importante pour moi est que les besoins des personnes handicapées soient inclus dans la stratégie de développement locale. Notre participation au processus nous encourage à persévérer pour améliorer la situation des handicapés. Les besoins identifiés par ceux de nos membres qui proviennent de Negotino sont incorporés dans la stratégie nationale pour les personnes handicapées. »

Gordana Trajkovska, Présidente de Poraka (Message), centre pour handicapés dÉ Negotino.

35 Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM) (Institut pour les droits de l'homme), Vienne

- Les tendances laissent à croire que la réussite de ce projet commun mènera à des mesures concrètes pour améliorer la vie des groupes vulnérables et marginalisés tout en leur offrant de nouvelles possibilités. Un exemple concret en est la préparation de Plans d'action pour la protection sociale.

« Grâce aux activités de ce projet, il y a visiblement une coopération plus intense entre l'administration locale et le secteur de la société civile à Strumica. Un grand nombre d'initiatives communes et de projets ont été approuvés et suivent leur cours. »

Toni Milusev, coordinateur local de la municipalité de Strumica.

- Avec l'appui financier de la Banque Mondiale, Strumica a créé un Centre communautaire qui ouvre chaque jour et un Club pour personnes âgées. Ces dernières étaient marginalisées, négligées et très pauvres en raison des processus de transition en ex-République yougoslave de Macédoine. Le Centre communautaire comprend également une équipe médicale mobile qui se rend au domicile des personnes âgées. Il appartient à la municipalité et est géré par une OSC, *Prodolzen Zivot* (« Vie prolongée »). Cette disposition est le fruit d'une initiative conjointe de l'administration locale et de la société civile de Strumica afin d'encadrer les groupes les plus vulnérables et améliorer leur qualité de vie.

Leçons apprises

- L'intégration des représentants des groupes vulnérables et marginalisés aux groupes de leadership locaux a représenté une étape cruciale qui a permis d'inclure leurs préoccupations et leurs priorités dans le document de planification et d'assurer une mise en œuvre réussie des plans stratégiques.
- Le pool de trente formateurs locaux et d'organisateurs OMD s'est révélé une ressource précieuse prise en charge localement et capable de reproduire la même initiative dans d'autres municipalités.
- La SNV, le PNUD et le BIM avaient planifié leurs activités dès le départ dans ces trois municipalités, et ce indépendamment l'un de l'autre. Leur décision d'intégrer ces initiatives isolées a généré d'immenses synergies, rationalisé le fonctionnement et évité le double emploi aussi bien que la fragmentation des efforts.
- Cet exemple d'une coopération et d'une coordination réussies entre trois organisations internationales a prouvé que, là où les ressources sont limitées, la collaboration par le biais d'une co-entreprise peut aboutir à des résultats plus concluants.

Auteur : Liljana Alceva (PNUD)

Renforcement des capacités pour réaliser les OMD au niveau local

3.5

Niger





Contexte

En 2002, le Niger a lancé sa première Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Toutefois, en 2005, trois ans après son lancement et cinq ans après l'adoption des OMD, les résidents des communes de Mayahi, Damagaram-Takaya, Tahoua 1 et Niamey 5 n'avaient remarqué aucune amélioration concrète dans leurs communes. Les responsables locaux de la planification du développement ignoraient l'existence des OMD, et de ce fait, ils n'avaient pas réalisé que beaucoup de priorités urgentes – telles que les soins de santé et l'éducation primaire – relevaient directement de ceux-ci. Les employés chargés de la planification ne disposaient pas des connaissances, des compétences ni des outils nécessaires pour organiser un cycle de planification du développement communal orienté vers la réalisation des OMD, et ils ne savaient pas comment organiser un processus dans lequel les OSC et les organisations du secteur privé pourraient être intégrées.

La SNV et le PNUD ont décidé de concentrer leurs efforts sur le renforcement des capacités des élus locaux, en particulier celles des maires et des conseillers municipaux, en vue d'organiser un cycle de planification du développement communal dans le cadre des OMD et de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

La SNV et le PNUD, en étroite collaboration avec le *Programme-Cadre de lutte contre la pauvreté* (PCLCP), une OSC locale, ont travaillé sur trois priorités distinctes mais apparentées :

1. le renforcement des capacités afin de mieux intégrer les OMD dans les plans de développement communal
2. l'appui à un consortium d'ONG afin de développer un rapport alternatif sur la progression des OMD
3. le renforcement des capacités en vue de suivre et d'évaluer les progrès pour la réalisation des OMD dans la commune pilote de Niamey numéro 5.

Intégration des OMD dans les Plans de développement des communes

Le programme SNV-PNUD a fourni une assistance financière ainsi que des services de conseil aux élus et au corps administratif des quatre Communes pilotes ainsi qu'à diverses OSC.

La SNV et le PNUD ont également donné aux maires, aux conseillers municipaux et aux fonctionnaires publics une formation sur la planification du développement local axé sur les OMD, ainsi que sur les techniques de négociation, la gestion du rendement et la législation fiscale locale. La formation sur la planification du développement local fondé sur les OMD a tenté de sensibiliser la population sur ce sujet et de renforcer les capacités des responsables et des fonctionnaires municipaux dans ce domaine. La formation a débouché sur un processus de planification réellement participatif. La population a identifié certains des besoins liés aux OMD dans leur commune et les leaders communautaires ont inclus ceux-ci dans leurs Plans de développement local respectifs.

Les plans de développement local qui ont été élaborés suite à la formation étaient de bien meilleure qualité que ceux qui avaient été formulés auparavant. Ils ne se limitaient plus désormais au nombre d'articles ou de services devant être fournis, mais comprenaient une analyse des *raisons pour lesquelles* ces services étaient requis, et pour *qui* et *où* ils devraient être fournis afin d'être accessibles aux personnes qui en avaient le plus besoin.

Par exemple, une fois que les citoyens ont entendu parler de l'objectif visant l'éducation primaire universelle (OMD 2), ils ont commencé à poser des questions au sujet de la faiblesse des taux

d'inscription scolaire dans leur commune. Celle-ci était due au coût prohibitif des actes de naissance - obligatoires pour inscrire un enfant à l'école - ainsi qu'à l'éloignement des écoles. Suite à cela, la commune de Mayahi a décidé d'émettre des actes de naissance gratuits. Dans la commune 5 de Niamey, une école primaire plus accessible a été construite plus près des quartiers les plus peuplés. De ce fait, le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire a augmenté dans ces communes.

Autre démarche entreprise dans la commune de Mayahi : la construction d'une enceinte autour du marché au bétail local, un besoin mentionné dans le Plan de développement local. Alors que les ressources locales ont couvert les frais de construction de l'enceinte, celle-ci fonctionne désormais en faisant payer l'admission à tous ceux qui entrent au marché pour vendre un animal. Une telle mobilisation durable des ressources, ajoutée à l'effet multiplicateur de recettes fiscales accrues, a résolu un problème local tout en assurant sa pérennité.

Dans la commune de Tahoua, le plan local a identifié l'accès à l'eau potable comme une priorité. Une contribution financière du Gouvernement national a permis de créer un système d'adduction d'eau à Tahoua, ce qui a suscité une nette amélioration de l'accès à l'eau potable. De même, dans d'autres communes, le programme SNV-PNUD a permis l'émergence de nouveaux partenariats ainsi que la mobilisation des ressources.

Le rapport alternatif de la société civile sur l'état d'avancement des OMD

Outre une meilleure compréhension des OMD au niveau local, le partenariat a également cherché à encadrer un consortium de la société civile en vue de développer et de publier un rapport alternatif sur l'état d'avancement des OMD. Le consortium comprend quatre ONG, dont SOS Civisme Niger, le Centre Africa Obota Niger, Démocratie 2000, et le Réseau des jeunes leaders pour la réalisation des OMD. Il a coopéré avec environ 200 autres ONG en vue de la production d'un rapport de la société civile sur les progrès réalisés dans le domaine des OMD.[36] Le rapport détaille les progrès accomplis pour la réalisation de chacun des OMD, présente les recommandations de la société civile afin d'augmenter l'action du gouvernement dans ce domaine et évalue l'état de la gouvernance au Niger. Les résultats du rapport ont fait l'objet d'une émission télévisée d'une heure et demie diffusée dans tout le pays et organisée sous forme d'un débat public. Celui-ci a été l'occasion d'entamer un dialogue entre les autorités et la société civile en leur permettant de répondre conjointement aux questions du public. La rédaction d'un tel rapport sur les progrès réalisés dans le domaine des OMD a permis de créer des partenariats entre OSC pour certains OMD précis.

Suivi et évaluation des progrès dans les domaines des OMD

Dans la Commune 5 de Niamey, la SNV et le PNUD ont collaboré afin de renforcer les capacités de suivi et d'évaluation à l'échelon local, ce qui devait permettre de surveiller la progression du Plan de développement local. La SNV et le PNUD ont formé le personnel communal afin d'approfondir sa compréhension des cibles et des indicateurs correspondants. Des méthodes et des outils ont été conçus pour contrôler les progrès et vérifier les résultats à la fin d'un cycle de planification du développement. Des commissions spéciales de suivi et d'évaluation ont été créées pour la collecte des données dans les villages et dans les quartiers. Le Secrétaire général des communes a commencé à faire régulièrement rapport aux conseils municipaux sur les indicateurs clé, rendant possible le suivi de la localisation des OMD et permettant d'identifier les domaines où des efforts

36 *Premier rapport d'évaluation des organisations de la société civile sur les progrès accomplis par le Niger vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Rapport de l'évaluation des Organisations de la Société Civile sur les progrès accomplis par le Niger.* ONG-SOS Civisme Niger, Centre Africa Obota Niger, RNJL/OMD au Niger, ONG Démocratie 2000 (2008)



▲ *La mobilisation durable des ressources a résolu le problème local du clôturage du marché à bestiaux*



▲ *Les OMD ne sont pas le problème du gouvernement ou des donateurs, c'est le nôtre*

supplémentaires et un support externe étaient requis. Cela a permis aux maires et aux conseillers municipaux d'adopter une approche informée et ciblée du développement dans leurs communes respectives.

Résultats

- Suite aux initiatives lancées par la SNV et le PNUD dans les quatre communes pilotes, les planificateurs locaux et les OSC ont exprimé l'opinion que « *les OMD ne concernent pas le gouvernement ou les donateurs, ils nous concernent, nous.* » Cela a galvanisé l'énergie des deux côtés, chacun s'engageant à collaborer, à planifier et à mettre en œuvre les OMD sur la base des priorités locales.

- Le renforcement des capacités de planification des autorités locales, avec une concentration sur une planification visant à la réalisation des OMD, a permis aux planificateurs de ne plus concentrer leurs efforts sur la quantité mais sur la *qualité* et *l'accessibilité*.
- L'amélioration de la planification locale a solidifié les rapports entre les citoyens, les collectivités locales et les OSC. A présent, les communes sont plus à même d'articuler leurs besoins dans le cadre de leur développement local en raison de la disponibilité de données locales fiables et elles peuvent mieux appliquer les solutions ainsi générées.
- La mobilisation locale des revenus a considérablement augmenté depuis le début du programme. La volonté de payer les taxes locales a augmenté au fur et à mesure que les autorités locales des quatre communes tenaient leur promesse d'investir dans des priorités de développement identifiées conjointement. Toutefois, malgré une augmentation des recettes locales, les communes ne sont toujours pas en mesure de lever des fonds suffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses du Plan de développement communal, un problème clé qui doit encore être abordé (voir les leçons apprises).
- Le succès de cette initiative pilote de la SNV et du PNUD a poussé les communes avoisinantes telles que Ourafane, Kanembakaché et Issawane à adopter des approches similaires.

Leçons apprises

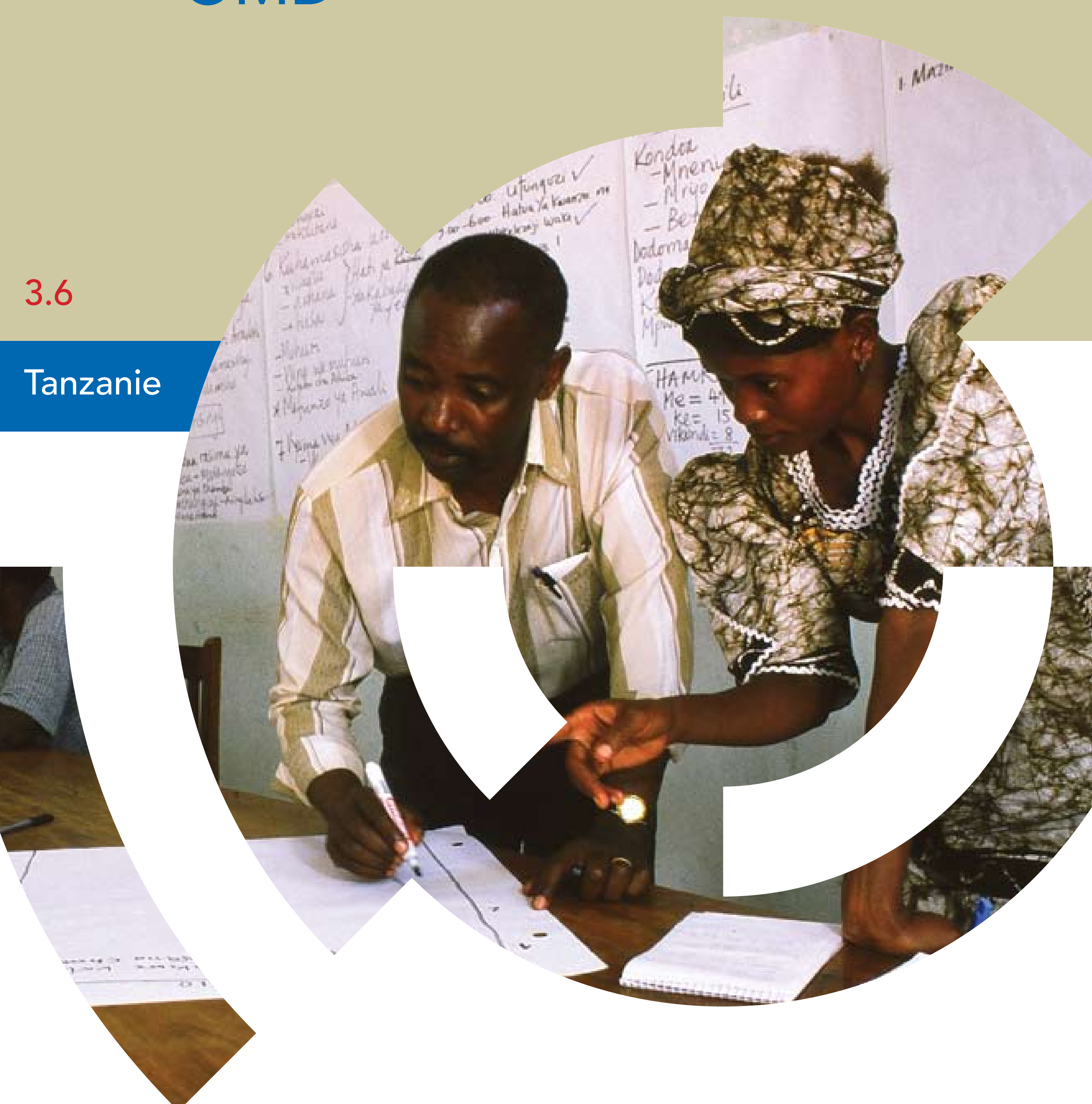
- Bien qu'elles aient été au courant du programme SNV-PNUD, les autorités régionales et nationales n'y ont participé que de manière très limitée. Pour réussir à harmoniser les politiques, les acteurs gouvernementaux doivent intensifier leur participation à tous les échelons.
- Bien que le projet ait réussi, le manque de fonds persiste. Il existe un écart important entre les ambitions des communes, telles que reflétées dans le budget, et les ressources disponibles. Il est difficile pour les communes d'effectuer une estimation préalable raisonnable des fonds qu'elles pourraient recueillir. C'est pourquoi, au lieu d'élaborer un plan dans les limites d'un budget donné, elles tendent à proposer des projets dotés d'un budget irréaliste dont seule une petite partie sera financée. La disponibilité des ressources financières fait partie du problème plus large de la décentralisation effective de l'autorité et des ressources. Au Niger, il s'agit principalement d'une décentralisation des responsabilités, et dans la pratique, les mandats des dirigeants locaux sont souvent insuffisamment financés. Des cadres stratégiques et financiers appropriés pour la mise en œuvre des OMD au niveau local - y compris la disponibilité des ressources à l'échelon local - sont essentiels pour assurer la réussite des stratégies de mise en œuvre des OMD au niveau local.

Auteurs : Idrissa Sama (SNV), Magagi Laouan (PCLCP), Salissou Moussa (PNUD), et Zeinabou Saidou Ouédraogo (SNV)

Planification factuelle pour la localisation des OMD

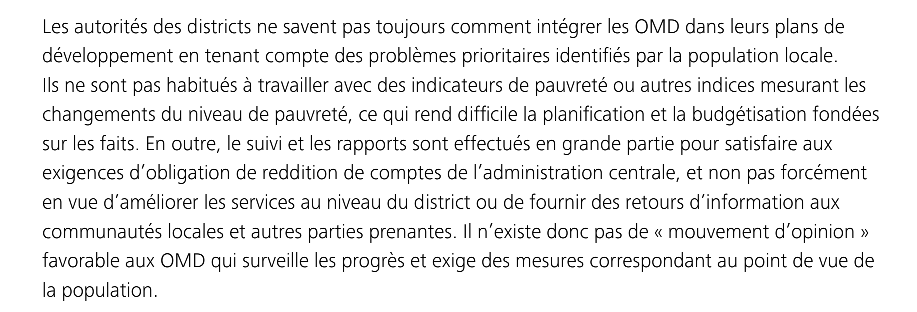
3.6

Tanzanie





Contexte



Le Gouvernement tanzanien a intégré les OMD dans sa Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (2005-2010) (MKUKUTA) et a alloué des ressources pour la mise en œuvre et le suivi de ces objectifs à tous les échelons. Toutefois, les progrès ont été entravés par de nombreux problèmes, y compris au niveau du district dans les zones rurales.

Les autorités des districts ne savent pas toujours comment intégrer les OMD dans leurs plans de développement en tenant compte des problèmes prioritaires identifiés par la population locale. Ils ne sont pas habitués à travailler avec des indicateurs de pauvreté ou autres indices mesurant les changements du niveau de pauvreté, ce qui rend difficile la planification et la budgétisation fondées sur les faits. En outre, le suivi et les rapports sont effectués en grande partie pour satisfaire aux exigences d'obligation de reddition de comptes de l'administration centrale, et non pas forcément en vue d'améliorer les services au niveau du district ou de fournir des retours d'information aux communautés locales et autres parties prenantes. Il n'existe donc pas de « mouvement d'opinion » favorable aux OMD qui surveille les progrès et exige des mesures correspondant au point de vue de la population.

Les OSC pourraient jouer un rôle important en exigeant que les pouvoirs publics rendent des comptes et en s'assurant que la mise en œuvre des OMD corresponde aux priorités définies par la population. Néanmoins les OSC, surtout au niveau infranational, ont des difficultés à identifier les points d'entrée et les rôles dans le processus décisionnel local et à entamer le dialogue avec les agences gouvernementales. Cela est partiellement dû à leurs faibles capacités à analyser les politiques publiques et à se lancer dans les activités de plaidoyer. Le dialogue entre institutions gouvernementales et OSC est également limité en raison de la longue tradition tanzanienne qui veut que les associations politiques et les syndicats soient contrôlés par le gouvernement. De ce fait, les rapports entre institutions gouvernementales et OSC sans affiliation politique sont souvent caractérisés par la méfiance et les suspicions. La SNV et le PNUD ont travaillé avec les collectivités locales et les OSC afin d'améliorer les processus de planification locale.

Évaluations des prestations des services publics dans les districts de Kilosa et de Same

L'objectif recherché par le partenariat SNV-PNUD dans les districts de Kilosa et de Same était de renforcer l'influence de la société civile sur la gouvernance locale en développant ses capacités à mener des Évaluations des prestations de services publics (EPSP), tout en accordant une attention particulière à l'évaluation des services orientés vers les OMD. L'EPSP est un outil que les autorités gouvernementales locales (AGL) et autres décideurs peuvent employer afin de collecter systématiquement les commentaires des utilisateurs sur les services prestés. L'évaluation procure des informations sur les perceptions du consommateur - par exemple, s'il a accès aux services et si la qualité des services est convenable.

Les partenaires issus de la société civile participant au projet comprenaient l'Association des ONG de Tanzanie au niveau national, l'Union des ONG du district de Kilosa et l'Association des ONG de Same dans le district du même nom. Les partenaires gouvernementaux comprenaient les Autorités gouvernementales locales des deux districts ainsi que l'Association des autorités locales de Tanzanie (ALAT) au niveau national.



▲ *L'accessibilité aux services de santé est considérée comme un besoin prioritaire par les acteurs locaux*

La première phase de la mise en œuvre du projet a consisté à former les membres du personnel des OSC et les fonctionnaires gouvernementaux sur les concepts et la méthodologie à suivre pour exécuter l'EPSP. La phase de formation a été organisée par un consultant qui a soumis un questionnaire structuré au niveau des foyers.

Le questionnaire pour l'EPSP comprenait des questions portant sur des services relatifs aux OMD, et il a révélé un certain nombre de problèmes importants auxquels était confrontée la population des districts, tels que l'accès limité à l'eau potable et l'éloignement des centres de santé. En outre, le sondage a donné la parole à ceux qui étaient mécontents des services de santé dans les zones urbaines, services considérés majoritairement comme trop coûteux, trop éloignés, surchargés, mal équipés et insuffisamment dotés de médicaments.[37]

Les résultats ont été discutés en deux temps avec les Commissions de planification et des finances des districts. Immédiatement après l'analyse des données, une version préliminaire du rapport, préparée par les OSC participantes, a été présentée aux Autorités gouvernementales locales dans les deux districts, lesquelles ont validé les résultats de l'étude. La seconde étape comprenait des discussions entre les AGL et les OSC sur le suivi à donner à ces résultats, à la suite de quoi les collectivités locales ont accepté d'intégrer les OSC de manière plus structurelle dans la planification et la mise en œuvre des services de base.

Résultats

- L'initiative SNV-PNUD a créé une plateforme en vue d'une collaboration plus étroite entre les OSC et le Gouvernement sur les processus participatifs de planification orientés vers les OMD, particulièrement dans les domaines de la santé, de l'agriculture, du genre et du VIH/SIDA. Ce processus a contribué à inverser la méfiance et le manque de participation qui sévissaient des deux côtés par le passé et pourrait servir de fondement sur lequel bâtir une collaboration institutionnalisée à long terme afin de traiter ces problèmes. En outre, il existe des signes positifs que les autorités locales ont commencé à intégrer les OSC dans les processus de planification du développement qui auparavant étaient du ressort exclusif des AGL. Dans le district de Same, par exemple, les décisions en matière de planification ne peuvent plus être approuvées sans consultation d'un représentant des OSC. De plus, les AGL ont déjà commencé à réagir à certaines conclusions tirées des sondages. À Kilosa, les AGL ont fourni des fonds aux OSC locales pour entreprendre une campagne d'éducation sanitaire dans les zones rurales. Dans les deux districts, les AGL ont convenu de compenser les défaillances mises en lumière dans le rapport sur les prestations de services.

« Ce rapport d'évaluation des services prestés dans notre district de Kilosa est un miroir dans lequel le Conseil municipal devrait se refléter autrement pour fournir de meilleurs services publics. »
Gardrod Mkunduge, Président du Conseil de District de Kilosa

- L'EPSP s'est révélée utile pour identifier les besoins que les citoyens considèrent comme prioritaires et pour obtenir les commentaires des utilisateurs des services, en particulier ceux qui ciblent les pauvres – une caractéristique qui manquait aux autres outils. Si elles sont intégrées

37 *Pilot Participatory Service Delivery Assessment on Agriculture, Health, Gender AND HIV/AIDS in Kilosa and Same Districts.* ALAT, SNV, TANGO, PNUD (2007). *[Évaluation participative pilote de la livraison de services portant sur l'agriculture, la santé, les rapports entre hommes et femmes et LE VIH/SIDA dans les districts de Kilosa et de Same]*



▲ *La concertation avec l'administration locale a permis à cette dernière de s'approprier les résultats finaux*

par la suite dans les processus de planification de l'administration locale, ces conclusions devraient améliorer de manière significative la pertinence de ces plans qui tiendront compte des OMD auxquels la population donne la priorité. Les AGL de ces deux districts sont actuellement en discussion sur la manière d'adopter ces outils de recherche communautaires afin de collecter les opinions et les perceptions de la population dans le but d'améliorer la fourniture des services publics locaux. L'AGL du district de Kilosa a déjà pris la décision, dans l'attente d'un vote de l'ensemble du conseil municipal, d'adopter l'EPSP comme l'un de ses outils de planification et de suivi.

Leçons apprises

- La décision délibérée de placer le projet SNV-PNUD sous l'égide de la Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté a été l'un des facteurs de sa réussite, car il a permis aux collectivités locales des deux districts d'investir dans cette initiative. En outre, les collectivités locales connaissent bien le concept des OMD, qui figurent déjà dans la Stratégie nationale.

- Un autre facteur de succès essentiel tient au fait que **le** Gouvernement a été consulté à toutes les étapes de l'exercice EPSP, que des AGL compétentes ont participé au sondage et que les conclusions ont été validées avant la préparation du rapport final. Cela fut crucial pour obtenir l'aval du Gouvernement au cours de l'exercice et la validation et l'appropriation des résultats finaux, ce qui est nécessaire pour une adoption élargie de l'approche participative introduite par ce projet.
- Étant donné que l'EPSP est un outil relativement sophistiqué, il était important d'inclure un volet budgétaire afin de développer les capacités des protagonistes concernés. Sans cela, le projet aurait été un exercice mené *pour* et non *par* les acteurs locaux. Il leur aurait été impossible aussi bien de s'approprier des résultats que de dupliquer l'EPSP.
- Un problème important qui s'est dégagé du processus EPSP concerne la dispersion des initiatives de développement liées aux OMD au niveau local. Dans les deux districts, il existe beaucoup d'autres interventions non coordonnées par les donateurs, ce qui entraîne des doubles emplois coûteux et inefficaces et un manque de supervision des autorités locales. Ces inconvénients conduisent à leur tour à des échecs au niveau de la mise en œuvre et à l'impossibilité de tirer des leçons de ces initiatives. Au cours du travail de mise en œuvre des OMD au niveau local, les problèmes de coordination qui apparaissent doivent être portés à l'attention des institutions compétentes.
- L'élargissement de cette initiative à d'autres districts nécessiterait la mise en place d'une plateforme d'appui nationale, avec des experts techniques versés dans les outils de recherche communautaires et des OSC de plaidoyer. La venue de ces experts assurerait la qualité des recherches, faciliterait le partage des informations ainsi que, en amont, les plaidoyers relatifs aux politiques, qui se fonderaient sur les conclusions ainsi obtenues.

Auteurs : George Sempeho (PNUD), Joseph Kaiza (PNUD), et Maureen Roell (SNV)

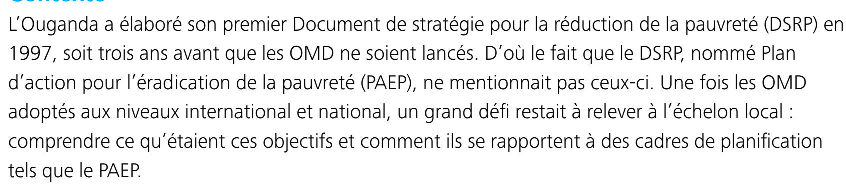
Les rapports de district sur les OMD mènent à des initiatives à effets rapides

3.7

Ouganda



Contexte



L'Ouganda a élaboré son premier Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en 1997, soit trois ans avant que les OMD ne soient lancés. D'où le fait que le DSRP, nommé Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAEP), ne mentionnait pas ceux-ci. Une fois les OMD adoptés aux niveaux international et national, un grand défi restait à relever à l'échelon local : comprendre ce qu'étaient ces objectifs et comment ils se rapportent à des cadres de planification tels que le PAEP.



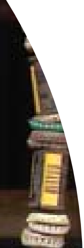
Les autorités du district hésitaient au départ à s'engager en faveur des OMD, les considérant comme un processus parallèle au PAEP.

Travailler avec les districts sur la planification fondée sur les OMD

De 2005 à 2007, la SNV et le PNUD ont collaboré avec les districts de Kasese et de Soroti dans le but de renforcer les capacités des protagonistes locaux à adapter les OMD aux réalités locales.

La SNV et le PNUD se sont joints au Forum national ougandais des ONG, lequel est devenu le principal organisme d'exécution du projet. Au fil des années, le Forum des ONG a pris part au suivi, à l'actualisation et à l'analyse du PAEP du point de vue des OMD.

Le PNUD, la SNV et le Forum des ONG ont démarré leurs interventions en expliquant la nature et l'objectif des OMD et ont expliqué comment ceux-ci pouvaient enrichir les processus de planification à l'échelon local et les orienter davantage sur les résultats.



Une fois que les principales parties prenantes eurent compris les OMD et appréhendé la valeur ajoutée qu'il y avait à incorporer des cibles OMD, des équipes OMD de district (composées de représentants des gouvernements locaux, des OSC et du secteur privé) ont été mises sur pied en vue de l'exécution du projet au niveau local. Ces équipes ont été formées à la collecte et à l'analyse des données sur les performances du district en matière d'OMD grâce à un processus participatif élargi incluant la société civile, les collectivités locales, les dirigeants locaux, les partenaires de développement et le secteur privé.

Les conclusions des équipes OMD ont été citées dans les Rapports sur l'état d'avancement des districts dans le domaine des OMD.[38] Ces rapports analysent la performance des districts par rapport aux huit OMD, identifient la source des problèmes et offrent une série de recommandations pour réduire les écarts qui existent pour certaines cibles OMD en particulier. Ce système est considéré comme étant de loin l'objectif le plus réussi du programme. Kasese et Soroti sont les seuls districts du pays qui produisent des rapports sur l'état d'avancement des OMD. En outre, les données collectées par les équipes OMD de district ont été introduites dans une base de données, appelée le contrôleur OMD, qui facilite le suivi des progrès accomplis par le district dans la réalisation des objectifs, et qui peut aussi servir d'outil pour calculer les ressources nécessaires à la réalisation des OMD pendant la période 2007 à 2015.

Les priorités établies dans les rapports sur l'état d'avancement des OMD n'ont pas encore débouché sur une intégration complète de ces derniers dans les Plans de développement des districts.

---

38 *Kasese district Millennium Development Goals – Kasese Status Report.* Kasese District Local Government and Kasese District Development Network (2007) and *Millennium Development Goals – Soroti Status Report*. Soroti District Local Government and Soroti District NGO Forum (2007). [Objectifs du Millénaire pour le développement dans le district de Kasese : Rapport sur la situation. Administration de district et Réseau de développement du district de Kasese, et Objectifs du Millénaire pour le développement – rapport sur la situation dans le district de Soroti, Administration de district et Forum des ONG et district de Soroti]



▲ *Sensibilisation sur les OMD au niveau local*

Néanmoins, ceux-ci comprennent un certain nombre d'initiatives à effets rapides qui accélèreront la réalisation de certains OMD. Par exemple, le Conseil de district de Kasese a décidé d'accroître ses efforts pour augmenter les revenus des ménages défavorisés en vue de réaliser l'OMD 1. Il a alloué des ressources à un projet horticole dans 12 sous-comtés pour soutenir les agriculteurs de l'endroit et les associations agricoles dans la production et la vente d'ananas et de mangues. À Soroti, le conseil de district a utilisé des fonds non alloués pour des besoins prioritaires identifiés dans le rapport sur les OMD. Le budget a été alloué à nouveau aux sous-comtés, afin de travailler sur l'OMD 1 par le biais du « Programme de sortie de la pauvreté ».

Les recommandations émises dans les rapports de district sur l'état d'avancement des OMD devraient être intégrées au prochain cycle de planification des Plans de développement du district.

Coordination entre les échelons locaux et nationaux

Les deux rapports de district sur l'état d'avancement des OMD relèvent les sources des problèmes et offrent une série de recommandations pour réduire les écarts relatifs à certaines cibles OMD. Les rapports ont été rendus publics lors d'une cérémonie nationale, et ils sont utilisés actuellement pour délimiter les priorités des districts et pour entreprendre un plaidoyer auprès du Gouvernement.

Au fur à mesure de l'évolution du programme, la SNV et le PNUD ont appris qu'il était nécessaire de lier les initiatives locales aux cadres stratégiques et opérationnels nationaux. La SNV et le PNUD ont entamé un dialogue avec le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique ainsi qu'avec celui des collectivités locales. Ce dernier a donné son soutien le plus complet à la localisation des OMG et a demandé aux districts de veiller à intégrer ceux-ci dans leurs processus de planification.

Le contrôleur des OMD a été accueilli avec beaucoup d'enthousiasme par le ministère des Collectivités locales. Des plans ont été formulés pour collaborer avec son département des statistiques ainsi qu'avec le PNUD, la SNV et les autres partenaires de développement afin de promouvoir l'utilisation de cet outil dans tous les districts de l'Ouganda. De plus, la SNV et le PNUD continueront de travailler avec le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, celui des Collectivités locales et l'Association Ougandaise des collectivités locales (ULGA), afin de déterminer la meilleure manière dont les OMD peuvent être structurellement intégrés dans le travail des administrations locales.

Résultats

- Le projet a permis une plus grande prise en compte des OMD dans les districts de Kasese et de Soroti.
- Les diverses parties prenantes au niveau du district ont le sentiment de s'être approprié les résultats du rapport sur les OMD en raison de l'approche participative adoptée pour l'exécution de ce projet. Grâce à cela, certaines recommandations ont été suivies d'effet.
- La formation d'équipes OMD de district (comprenant des représentants des collectivités locales, de la société civile et du secteur privé) qui ont ensuite participé à la production des rapports de district sur l'état d'avancement des OMD, a contribué au renforcement des capacités locales en matière d'analyse, de rédaction de rapports et de planification. En collaborant avec les équipes OMD de district, les collectivités locales de Kasese et de Soroti ont reconnu combien il était important de travailler avec les OSC. Les autorités locales ont commencé à considérer les OMD comme un cadre naturel pour la participation des OSC.
- Les rapports de districts sur l'état d'avancement des OMD et le contrôleur OMD ont simplifié la tâche à tous les acteurs des districts, y compris les OSC, en leur permettant d'assurer la planification des activités de manière plus orientée vers les résultats et plus cohérente, et de faire connaître leurs besoins et leurs préoccupations au Gouvernement et aux organismes donateurs. Les districts de Kasese et de Soroti ont tous les deux lancé des initiatives à effets rapides pour répondre aux priorités identifiées dans les rapports de district sur l'état d'avancement des OMD.

Le projet pilote a convaincu le ministère des Collectivités locales des avantages qu'il y a à intégrer les OMD dans la planification locale. Il a donc promis d'appuyer la mise en œuvre des OMD dans tous les districts. À l'échelon national, un groupe de travail spécial a été créé afin de piloter les initiatives visant à intensifier la localisation des OMD. Se référant aux expériences de Kasese et de Soroti, le Bureau ougandais des statistiques collabore actuellement avec le PNUD pour appuyer cinq districts (Kumi, Rakai, Morot, Arua et Kabarole) dans le cadre de la localisation des OMD. Cette initiative est une mouture plus raffinée du projet précédent et incorpore certaines des leçons apprises.

Leçons apprises

- Dans le cadre d'une coopération avec les collectivités locales, il est important de mettre l'accent sur le fait que les OMD ne constituent pas un nouvel exercice de planification, mais qu'ils viennent compléter les politiques existantes, telles que le Plan d'action et d'éradication de la pauvreté en Ouganda. Les OMD offrent une opportunité d'améliorer les processus de planification existants et de les orienter encore plus vers les résultats dans le domaine de la fourniture de services de base.
- Les rapports de district sur les OMD ont pour but d'informer les processus participatifs locaux en matière de stratégie, de planification et de budgétisation. L'Association des collectivités locales de l'Ouganda (ULGA) a publié une analyse des rapports de districts sur l'état d'avancement des OMD *après* l'élaboration des plans de développement locaux. Ainsi, les OMD n'ont pas été incorporés dans les Plans de développement des districts lors du cycle de planification de 2007. La SNV et le PNUD ont appris que la participation opportune et substantielle du ministère des Collectives locales s'est avérée cruciale pour lancer l'inclusion systématique des recommandations des rapports OMD dans les Plans de développement des districts. En outre, il est important d'élaborer des méthodes et directives standard afin d'aider les collectivités locales à intégrer les OMD dans la planification locale.

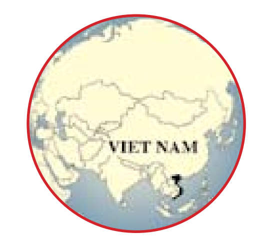
Auteurs : Diana Sekaggya (PNUD) et Harriet Busingye Muwanga (SNV)

Vers l'amélioration de la planification locale

3.8

Viet Nam





Contexte

Au cours des vingt dernières années, le Viet Nam a réalisé une percée remarquable en matière de développement économique, passant du statut de Pays le moins avancé (PMA) à celui de Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Il atteindra probablement les OMD d'ici 2015. Néanmoins, ces résultats au niveau national dissimulent de grandes disparités et inégalités géographiques. Les données montrent que l'accès à des services de qualité dans le domaine de la santé, de l'eau, de l'assainissement et de l'éducation demeure problématique.

Le Viet Nam a pour ambition d'aller au-delà de la réalisation des OMD, pour réaliser les Objectifs de développement pour le Viet Nam (ODV), un ensemble de douze objectifs de développement à réaliser dans un délai ramené à 2010. Sept de ces objectifs sont directement liés aux OMD, alors que le reste traite du développement d'infrastructures en faveur des pauvres, de la création d'emplois, du développement culturel et des informations ainsi que de la réduction de la vulnérabilité. Ils se concentrent également sur la mise en place de mécanismes de protection pour les populations démunies et défavorisées et la promotion d'une réforme administrative plus poussée. La SNV et le PNUD ont collaboré afin de renforcer les capacités des protagonistes locaux en vue de processus de planification élaborés au niveau local afin d'accélérer la réalisation des objectifs dans le district d'A Luoi.

Exemples de cibles mises en œuvre au niveau local dans le plan quinquennal DSE du district d'A Luoi

Objectif : Éducation universelle
- D'ici 2010, le taux de scolarisation net à l'école primaire est supérieur à 90%
- D'ici 2010, le taux de scolarisation net dans le secondaire inférieur dépasse 90%
- D'ici 2010, le taux de scolarisation net dans le secondaire supérieur dépasse 40%

Objectif : Égalité des sexes et autonomisation des femmes
- D'ici 2010, la proportion de femmes parmi les représentants élus est d'au moins 35%
- D'ici 2010, la proportion d'élèves de sexe féminin atteint 50%
- 100% des permis fonciers sont co-signés par l'époux et l'épouse

Objectif : Protection de l'enfant
- Taux de mortalité des moins de cinq ans réduit à 15% d'ici à 2010
- Taux de mortalité des bébés de moins de douze mois réduit à 5% d'ici 2010
- Taux de malnutrition réduit à 20% d'ici 2010

Vers une planification plus participative et mieux orientée vers des objectifs

Pour réaliser ces nouveaux objectifs, le Gouvernement vietnamien pense qu'il doit améliorer son approche de la Planification du développement socio-économique, particulièrement au niveau local. Jusqu'à présent, la planification du développement était centralisée et directive, avec très peu de participation de la société civile et du secteur privé.

Pour montrer comment une planification plus participative et orientée vers les objectifs pourrait fonctionner dans la pratique, la SNV et le PNUD ont lancé un projet pilote dans le District d'A Luoi, dans la province de Thua Thien Hue, en 2005 : « Piloter des processus améliorés de planification locale ». Le projet ciblait la majorité des 41 000 habitants du district, dont la plupart appartiennent à une minorité ethnique.



▲ *Atelier des parties prenantes dans la province de Thua Thien-Hua au Viet Nam*

L'équipe créée pour mener le processus à bien était composée de hauts fonctionnaires représentant le Département de la planification et de l'investissement (DPI) au niveau de la province et l'Unité des finances et de la planification au niveau du district. Ces deux directions ont pour tâche d'assister les Comités et Conseils populaires (instances exécutives et instances élues à l'échelon local) aux niveaux de la province, du district et de la municipalité lors de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des plans de développement socio-économique (DSE). La SNV et le PNUD ont soutenu financièrement l'équipe chargée du projet et lui ont donné des conseils ; ils ont également joué un rôle important dans la formulation du projet et dans la planification du travail au cours de la première année.

Le projet a adopté une démarche en deux temps : promotion d'une approche plus participative de la planification aux niveaux des districts et des communes, et organisation de la formation des fonctionnaires chargés de la planification afin d'orienter les plans locaux vers des résultats précis concordant avec les cibles OMD/ODV.

Le processus de planification participative communautaire proposé par le projet a débuté par des consultations villageoises en vue de préciser les revendications de la communauté, lesquelles, par la suite, ont été reprises dans les plans communaux. Ceux-ci ont fourni un point de départ à partir duquel on a pu développer les plans aux niveaux du district et de la province.

La SNV et le PNUD ont travaillé avec deux organisations de masse, le Front provincial de la Patrie (Provincial Fatherland Front) et l'Union des Femmes (Women's Union) pour promouvoir la participation communautaire dans les processus de planification DES. Au niveau provincial, l'Union des femmes a organisé des consultations communautaires en surveillant et en évaluant les plans DES dans sept communes du district d'A Luoi. Le Front provincial de la Patrie a joué un rôle de coordination pour impliquer les OSC locales et les organismes communautaires dans le processus de planification DES de trois autres communes (A Roang, Son Thuy et Hong Kim).

L' « ancienne » approche directive en matière de planification	**La « nouvelle » approche participative à la planification**
1ère étape Un organisme de planification à un niveau élevé de la hiérarchie (souvent le DPI) explique aux autorités locales et de district (planificateurs du district et communaux) comment préparer un plan DES. **2ème étape** Les communes préparent leurs plans DES et les soumettent aux Sections des finances et de la planification du district afin d'alimenter des plans au niveau du district, qui seront soumis par la suite au DPI. **3ème étape** Le DPI consolide les plans DES de districts en un plan DES provincial et le soumet pour approbation au ministère de la Planification et de l'Investissement (MPI).	**1ère étape** Les autorités centrales communiquent des informations sur la planification aux administrations communales et invitent celles-ci à organiser des consultations au niveau local. **2ème étape** Élaboration d'un plan de demandes • Les consultations des communautés au niveau des villages produisent une liste de priorités qui est soumise aux administrations communales • Les demandes des villages sont examinées et consolidées en un plan communal qui est soumis aux autorités chargées de la planification au niveau du district • L'unité des finances et de la planification rédige un projet préliminaire pour le district, et le soumet à l'organisme provincial de planification (DPI) • La Division de la planification des départements et subdivisions provinciaux met en place un plan pour les subdivisions, qui sera soumis au PPC (DPI) **3ème étape** • Le DPI produit un plan provincial, qui est communiqué au PPC et au Conseil populaire permanent , puis au MPI • Les autorités à tous les échelons organisent des consultations communautaires afin de discuter des plans et de fournir des commentaires pour y apporter les touches finales • Le budget est reçu et soumis au Conseil populaire en vue de son approbation **4ème étape** Suivi et évaluation sur une base mensuelle et trimestrielle

Le second élément essentiel du projet était de sensibiliser tous les protagonistes participant au processus de planification quant à l'importance de l'élaboration d'objectifs mieux orientés vers un résultat concret. Dans le passé, les cibles des plans de développement se formulaient généralement à partir du point de vue des planificateurs et se fixaient en terme de résultats quantitatifs, y compris le nombre d'écoles à construire, le nombre de points d'eau potable à installer et le nombre de dispensaires à équiper. Les objectifs des nouveaux processus de planification comprennent l'identification d'indicateurs pour améliorer la vie des gens, tels qu'un meilleur accès à l'éducation, à l'eau potable et aux services de santé. Les nouvelles instructions de l'administration centrale en matière de planification DES pour la période allant de 2006 à 2010 pour la réalisation des OMD/ODV ont joué un rôle important dans ce changement d'approche.

▼ *Le programme SNV-PNUD a permis aux citoyens de comprendre en quoi consistent les OMD, ainsi que leur impact dans la vie quotidienne des populations*



Pour mettre en oeuvre cette nouvelle approche en matière de planification, la SNV et le PNUD ont travaillé avec l'école politique provinciale à la création d'une formation comprenant des cours sur la manière de planifier les OMD/ODV conformément aux priorités locales. Ils ont assuré la formation sur place de près d'un millier de fonctionnaires locaux. Du fait que le processus de planification nouvellement introduit impliquait non seulement les planificateurs gouvernementaux mais aussi une large gamme de protagonistes, la SNV et le PNUD ont introduit cette nouvelle approche auprès d'un public élargi, inclusif des villageois et des membres des organisations populaires. Ils ont utilisé des outils de communication de masse, tels que la radio, les émissions télévisées et des brochures informatives pour sensibiliser l'opinion aux ODV/OMD.

Résultats

- À la suite de ces efforts, le plan de développement socio-économique quinquennal (2006-2010) pour le district d'A Luoi a réussi à intégrer les OMD et les ODV au niveau local. Tout le monde semble d'accord pour dire que ceci représente le changement le plus significatif.
- Des processus de planification plus participatifs ont permis de s'assurer que les plans reflètent mieux la réalité, en dépit des capacités limitées des autorités locales à l'échelon le plus bas.

« Ce genre de projet peut nous aider à changer notre manière de penser. »
Fonctionnaire provincial, Province de Thua Thien Hue

« Auparavant, le district élaborait le plan et le remettait à la commune ; désormais, nous pouvons faire nous-mêmes nos plans et la productivité augmente »
Représentant de Commune

Leçons apprises

- Les bons résultats d' A Luoi n'auraient pas été possibles sans l'engagement et les capacités des leaders locaux et des communautés, ainsi que de partenaires tels que le Comité populaire provincial, le DPI, le Front de la patrie et l'Union des femmes.
- L'engagement des autorités nationales et provinciales en faveur des réformes administratives et de la décentralisation des processus de planification visant à une réduction de la pauvreté a créé l'environnement politique requis pour assurer le succès de cette initiative. Donc, pour réussir au niveau local, il est également important d'impliquer ou de s'assurer du soutien des échelons administratifs supérieurs.
- Un facteur essentiel dans la réussite du projet a été que ceux qui étaient chargés de la coordination des processus de planification, à savoir le Département de la planification et de l'investissement (DPI) au niveau provincial et l'Unité des finances et de la planification du district d'A Luoi, ont joué un rôle moteur. La SNV et le PNUD, qui ont joué un rôle de premier plan dans les premières phases du projet, ont été perçus comme de bons partenaires du fait qu'ils ont reconnu l'importance de l'appropriation du processus au niveau local et ont été en mesure de passer à un rôle d'encadrement en fournissant des conseils lorsqu'on le leur demandait.

Auteurs : Nguyen Duc Thien (SNV), Tran Lan Anh (DPI) et Vu Ngoc Anh (PNUD).

4 Conclusions et marche à suivre

4.1 Conclusions

Le programme de la SNV et du PNUD étalé sur trois ans a atteint la plupart des résultats escomptés :[39]

- Amélioration de la sensibilisation et de l'appropriation des OMD aux niveaux local et national
- Renforcement des capacités des collectivités locales et des protagonistes non étatiques leur permettant de mener des processus de planification participatifs orientés vers les OMD
- Renforcement des capacités des acteurs de la société civile pour contrôler les progrès réalisés par rapport aux OMD
- Meilleure intégration des OMD dans l'élaboration des politiques au niveau local
- Meilleure harmonisation des politiques et de la planification entre les niveaux locaux et nationaux

Les sections suivantes analysent les résultats obtenus ainsi que les autres questions importantes qui ont émergé au cours de l'exécution du programme.

Meilleure conscientisation et appropriation des OMD

Le programme a aidé les citoyens et les décideurs à mieux comprendre ce que sont les OMD et quel est leur impact sur la vie quotidienne des gens. Cela est important, parce que dans un nombre non négligeable de pays, les OMD étaient perçus comme un programme introduit par les donateurs et de ce fait, sans aucune pertinence pour leur vie et leur travail. Grâce à une meilleure prise de contrôle des OMD à l'échelon local et national, les autorités et les protagonistes non-étatiques sont davantage portés à prendre en charge la réalisation des OMD et à insister sur une reddition de comptes de la part des autres protagonistes dans l'exercice de leurs obligations respectives.

39 *Building Capacities of Local Governments, OSCs and the Domestic Business Sector to Participate in PRSP and MDG Processes.* Accord SNV-PNUD I (2004) [Renforcer les capacités des gouvernements locaux, des OSC et du secteur privé afin de participer aux processus DSRP et OMD]



▲ *Il est essentiel de reconnaître les forces des acteurs locaux et de s'appuyer sur celles-ci pour réussir le renforcement des capacités*

Renforcement des capacités des protagonistes locaux en vue de la planification et du suivi orientés vers les OMD

Le programme a appuyé le renforcement des capacités des collectivités locales et des acteurs non étatiques lors de l'élaboration des plans de développement locaux axés sur les OMD, en fonction des réalités locales et du suivi de l'état d'avancement des OMD. Les protagonistes non étatiques, les OSC en particulier, ont joué un rôle important en prenant une part active aux processus locaux de planification du développement, en mettant en place et en participant à des plateformes de dialogue sur les OMD au niveau local et/ou national et en assurant le suivi des progrès en vue de la réalisation des OMD.

Le renforcement des capacités est un élément essentiel d'une localisation réussie et durable des OMD. Ceux-ci doivent être atteints par le truchement d'organisations et d'institutions existantes, qui ont souvent des problèmes de capacités. Renforcer celles-ci est un processus à long terme, et il est encore trop tôt pour juger de l'impact à long terme du partenariat SNV-PNUD en ce qui concerne le renforcement des capacités pour la localisation des OMD. Dans de nombreux pays, la SNV et le PNUD ont joué un important rôle de *catalyseur* en encourageant les autorités locales et la société civile à collaborer et ont également contribué à renforcer les capacités des intervenants dans le cadre de la planification, de l'exécution et du suivi des progrès. En outre, le renforcement des capacités comprend l'identification et la consolidation des atouts et des compétences existants. En collaborant avec les protagonistes étatiques et non étatiques locaux, la SNV et le PNUD ont fait appel à leurs compétences, telles que leur connaissance approfondie du contexte local ainsi que leur capacité à identifier les opportunités pour la réalisation des OMD au niveau local. Repérer et améliorer les compétences des acteurs locaux est un élément essentiel d'un renforcement des capacités réussi.

Meilleure intégration des OMD dans la conception des politiques au niveau local

Le programme a contribué à l'élaboration de plans locaux de développement orientés vers les OMD. Ces plans indiquent le statut OMD dans des domaines spécifiques (qui divergent souvent des moyennes nationales) et sont des outils analytiques et de plaidoyer importants qui permettent de traiter les priorités en matière de développement local.

▼ *La SNV et le PNUD ont contribué à la sensibilisation sur les OMD*

Meilleure harmonisation des politiques et de la planification entre les niveaux locaux et nationaux

Le programme a joué un rôle catalyseur dans la réduction de l'écart entre les priorités, capacités et ressources du développement aux niveaux local et national. Le partenariat a fait œuvre de sensibilisation, aidé à élaborer des plans de développement local et motivé l'adoption d'initiatives à rendement rapide. Dans un certain nombre de pays, les autorités locales ont réussi à mobiliser de nouveaux partenariats pour le développement et à attirer un financement additionnel à la suite de leur coopération avec la SNV et le PNUD.

Cependant, le programme aurait pu obtenir de meilleurs résultats en termes d'harmonisation des divers processus de développement aux niveaux local et national. Il s'agit d'un défi à relever lors d'interventions futures dans le cadre de la localisation des OMD. Celle-ci ne peut être efficacement mise en œuvre ni portée à échelle à moins de disposer des cadres stratégiques et financiers requis.

Stratégie globale pour la mise en œuvre des OMD au niveau local

Le programme n'a pas toujours été en mesure d'organiser de manière décisive les accords d'exécution. Bien que certaines initiatives à rendement rapide aient été lancées et que certaines autorités locales aient réussi à mobiliser de nouveaux partenariats pour le développement, la SNV et le PNUD auraient pu organiser plus systématiquement le suivi de l'élaboration des plans de développement local fondés sur les OMD, par exemple, en contactant les donateurs de manière proactive afin de solliciter le financement des activités qui y sont décrites. Il est évident qu'il faut insister sur l'importance d'une stratégie globale à long terme - y compris une concentration sur la mise en œuvre et donc sur le financement de celle-ci - dans le cadre de l'introduction des OMD au niveau local.

Une réalité complexe

En outre, l'application des OMD au niveau local constitue un processus complexe et chronophage. Bien que les OMD portent sur la fourniture de services de base, leur réalisation exige une collaboration avec un grand nombre de protagonistes et la prise en compte de processus sous-jacents, tels que la gouvernance démocratique. Pour pouvoir faire progresser les OMD au niveau local, ceux-ci doivent être traduits en démarches et en résultats concrets sur place. Cette étape réussie, les OMD paraîtront plus réalistes et la population sera davantage engagée dans leur réalisation.

4.2 Recommandations

La collaboration SNV-PNUD a obtenu des résultats précieux, tout en soulignant les défis à relever, comme il en ressort dans les recommandations suivantes.

Employer une approche stratégique pour la sensibilisation

Une recommandation importante concerne le besoin d'adopter une approche stratégique pour la sensibilisation et le renforcement des capacités au niveau local. Une approche parallèle de la sensibilisation, ciblant à la fois les citoyens au niveau local, la société civile et les collectivités locales a mené à une réelle participation dans la planification du développement local, en fonction des réalités et des besoins. Pour réussir les campagnes de sensibilisation, il est nécessaire d'identifier le public cible, de définir les résultats escomptés et d'établir les démarches postérieures. Sans ces mesures essentielles de planification, il est peu probable que la sensibilisation aboutisse aux résultats escomptés.

Trouver un équilibre entre des approches globales du renforcement des capacités et des interventions ciblées à petite échelle

Le programme portait sur des interventions à petite échelle principalement au niveau local.[40] Les travaux de recherche suggèrent que les interventions plus modestes, plus faciles à gérer, ont de meilleures chances de réussir à court terme.[41] La mise en œuvre d'interventions à petite échelle a permis aux protagonistes locaux de développer des compétences et de renforcer leur assurance et leur vigilance. Il est essentiel, cependant, que ces interventions à petite échelle soient intégrées dans une approche globale, holistique et à long terme, en vue de la réalisation des OMD. Le défi consiste à trouver le bon équilibre et des complémentarités entre les deux approches et à veiller à ce que les expériences locales alimentent les processus nationaux et vice-versa.

Élaborer une approche cohérente pour faire face aux défis financiers lors de la mise en œuvre des plans de développement locaux

Le cadre de programmation de l'initiative SNV-PNUD visait à accroître l'appropriation des OMD aux niveaux national et local grâce au renforcement des capacités et à la participation de protagonistes non étatiques dans les processus de planification. Le programme ne comprenait pas le financement direct de la mise en œuvre, un problème qui a provoqué des déconvenues dans certains pays. En effet, il était difficile de maintenir le rythme acquis pendant la phase de collaboration, du fait que l'enthousiasme des protagonistes locaux à mener le projet à terme était tempéré par l'absence de ressources financières. Donc, dans des programmes similaires portant sur les OMD, il est crucial de tenir compte dès le départ du financement de la mise en œuvre des plans et des politiques élaborés en fonction des OMD.

Investir dans les projets à effets rapides

Il est important de trouver un équilibre entre la recherche d'opportunités pour obtenir des résultats rapides et la nécessité de tenir compte du long terme. Les résultats rapides peuvent constituer une manière efficace de convaincre les protagonistes que ce qu'ils font vaut la peine et que les OMD sont à leur portée.

Impliquer les échelons nationaux et locaux dans la localisation des OMD

La prise en main au niveau national s'est également révélée une condition essentielle de succès au niveau local, et s'est avérée également importante pour porter à échelle les initiatives de localisation des OMD. Ainsi, les cadres stratégiques et financiers appropriés pour la localisation des OMD - y compris le transfert de ressources financières au niveau local - sont essentiels.

Investir dans des stratégies appropriées pour impliquer le secteur privé

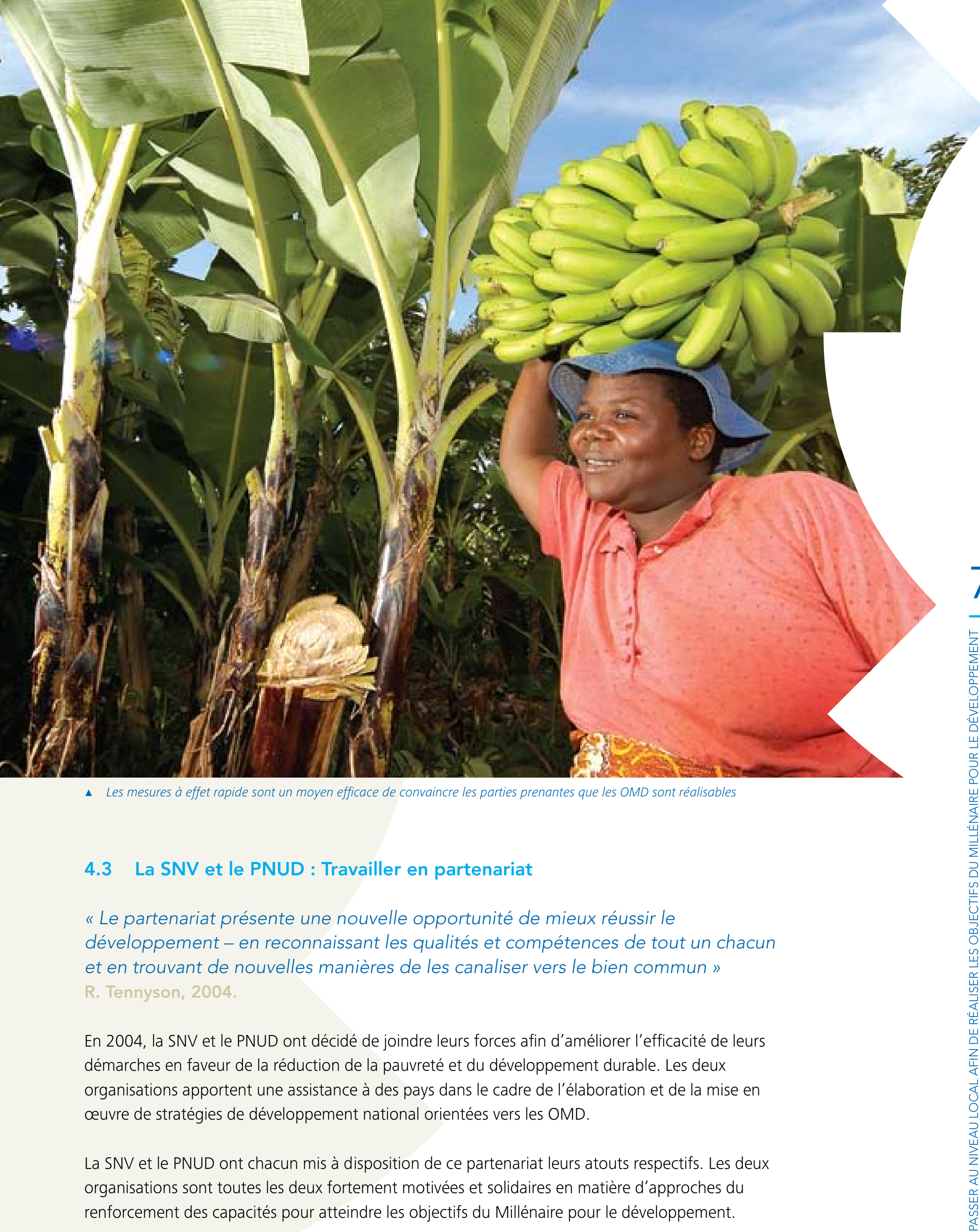
Le secteur privé national a été l'un des protagonistes envisagés au début de ce programme ; toutefois, dans la plupart des pays, il est difficile d'inclure le secteur privé. Expliquer cet état des choses demanderait une enquête plus poussée. Si le secteur privé doit être intégré dans les projets ultérieurs, une stratégie de collaboration appropriée doit être mise sur pied.

Portée de la mise à échelle

Étant donné les énormes défis confrontés par de nombreux pays pour la réalisation des OMD, ils cherchent à élargir encore davantage leurs efforts, consolider les succès et les leçons du partenariat SNV-PNUD et sur d'autres initiatives.

40 Modeste en termes de volume de financement et de portée géographique. Le montant moyen des fonds attribués aux projets dans chaque pays s'élevait à 118 000 dollars, investis sur 3 ans, dans plusieurs régions d'un pays.

41 *Capacity Change and Performance, Insights and Implications for Development Cooperation, Policy Management Brief 21.* ECDPM (2008) [Changements en termes de capacités et performance – Aperçus et implications pour la coopération au développement.]



▲ *Les mesures à effet rapide sont un moyen efficace de convaincre les parties prenantes que les OMD sont réalisables*

4.3 La SNV et le PNUD : Travailler en partenariat

« Le partenariat présente une nouvelle opportunité de mieux réussir le développement – en reconnaissant les qualités et compétences de tout un chacun et en trouvant de nouvelles manières de les canaliser vers le bien commun »
R. Tennyson, 2004.

En 2004, la SNV et le PNUD ont décidé de joindre leurs forces afin d'améliorer l'efficacité de leurs démarches en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement durable. Les deux organisations apportent une assistance à des pays dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies de développement national orientées vers les OMD.

La SNV et le PNUD ont chacun mis à disposition de ce partenariat leurs atouts respectifs. Les deux organisations sont toutes les deux fortement motivées et solidaires en matière d'approches du renforcement des capacités pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

La collaboration entre la SNV et le PNUD est basée sur la complémentarité qui existe entre les capacités de convocation du PNUD auprès des gouvernements et les réseaux de la SNV avec leurs capacités de consultation aux niveaux décentralisés de l'administration et de la société civile.[42] La « complémentarité stratégique » entre partenaires est une condition importante de leur succès. Les stratégies, les structures et les cultures doivent pouvoir fusionner pour assurer la réussite des projets.

Le partenariat a été forgé au siège de la SNV et du PNUD, où il a été dirigé par un comité directeur SNV-PNUD mondial, mais la mise en œuvre a eu lieu au niveau des pays. Là, la SNV et le PNUD ignoraient plutôt le détail des activités l'une de l'autre jusqu'à présent. Il a fallu du temps et bien des efforts pour établir de bons rapports. Le personnel des deux organisations a dû s'habituer aux différences en matière de style administratif, de procédures de communication interne et de processus décisionnels.

La coopération s'est améliorée avec le temps, au fur et à mesure que les deux organisations apprenaient à se connaître. Le même professionnalisme, une bonne volonté et des intérêts mutuels ont servi de fondement pour une collaboration réussie. L'enthousiasme du personnel fut essentiel au succès du partenariat au niveau des pays. Pour créer un réel partenariat entre *organisations*, l'appropriation par les cadres supérieurs au niveau national est tout aussi essentielle. Leur participation est cruciale pour que le partenariat aille au-delà d'une bonne coopération entre membres du personnel. En outre, dans les cas où les activités communes faisaient partie d'initiatives existantes ou étaient liées à des programmes plus vastes, la valeur ajoutée a certainement été plus importante que dans les cas où les activités étaient menées par une seule organisation.

Une leçon importante à retenir pour la suite est que, dès le départ, il doit y avoir un repérage et une formulation en commun des activités au niveau où le programme sera mis en œuvre, pour qu'il y ait appropriation du programme là où l'impact est le plus important. Il est également important de créer un espace qui permette plus de flexibilité, pour habiliter ainsi les parties prenantes à tirer parti de circonstances et d'opportunités particulières.

4.4 Pour aller de l'avant

« Les OMD sont universels : ils visent à englober non seulement tous les pays, mais également les peuples de chaque pays. […] Tous les citoyens du monde, en particulier les pauvres et les personnes les plus vulnérables, ont le droit d'attendre de leurs dirigeants le respect des engagements pris en 2000 »
Sha Zukang, Secrétaire général adjoint des Nations Unies pour les Affaires économiques et sociales, Rapport de 2008 sur les OMD.

Pour progresser vers la réalisation des OMD, les initiatives nationales doivent refléter et tenir compte des réalités locales. La collaboration entre la SNV et le PNUD dans le domaine de la localisation des OMD a corroboré l'importance de la participation des plus démunis et des populations marginalisées et vulnérables dans les phases de planification, de mise en œuvre et de suivi des OMD. Ainsi, au cours des prochaines années, de telles opportunités devraient être détectées et

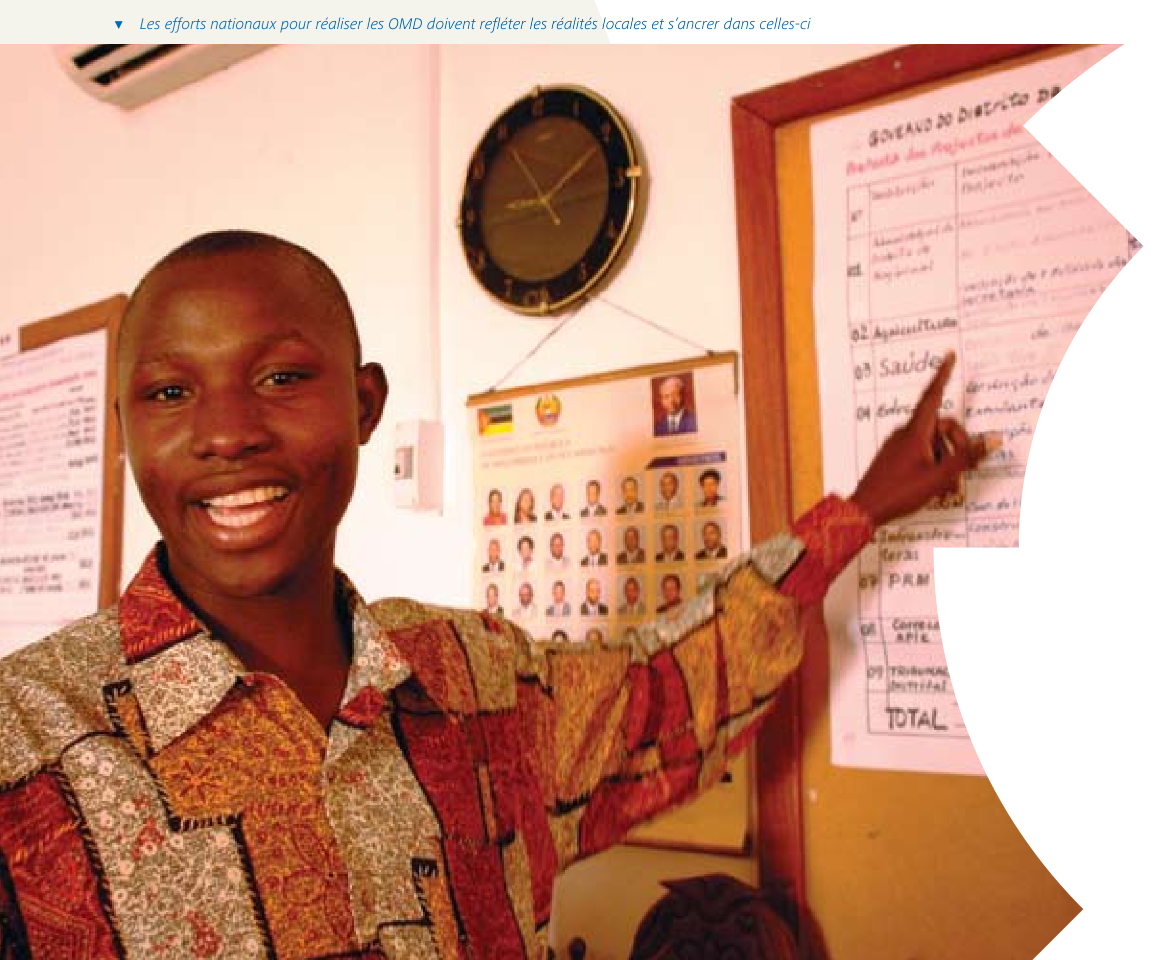
42 *Memorandum of Understanding SNV-UNDP (2004) [mémorandum d'accord SNV-PNUD]*
43 Albanie, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Ethiopie, Ghana, Laos, Mozambique, Ex-République yougoslave de Macédoine, Mali, Népal, Niger, Tanzanie, Viet Nam, Zambie

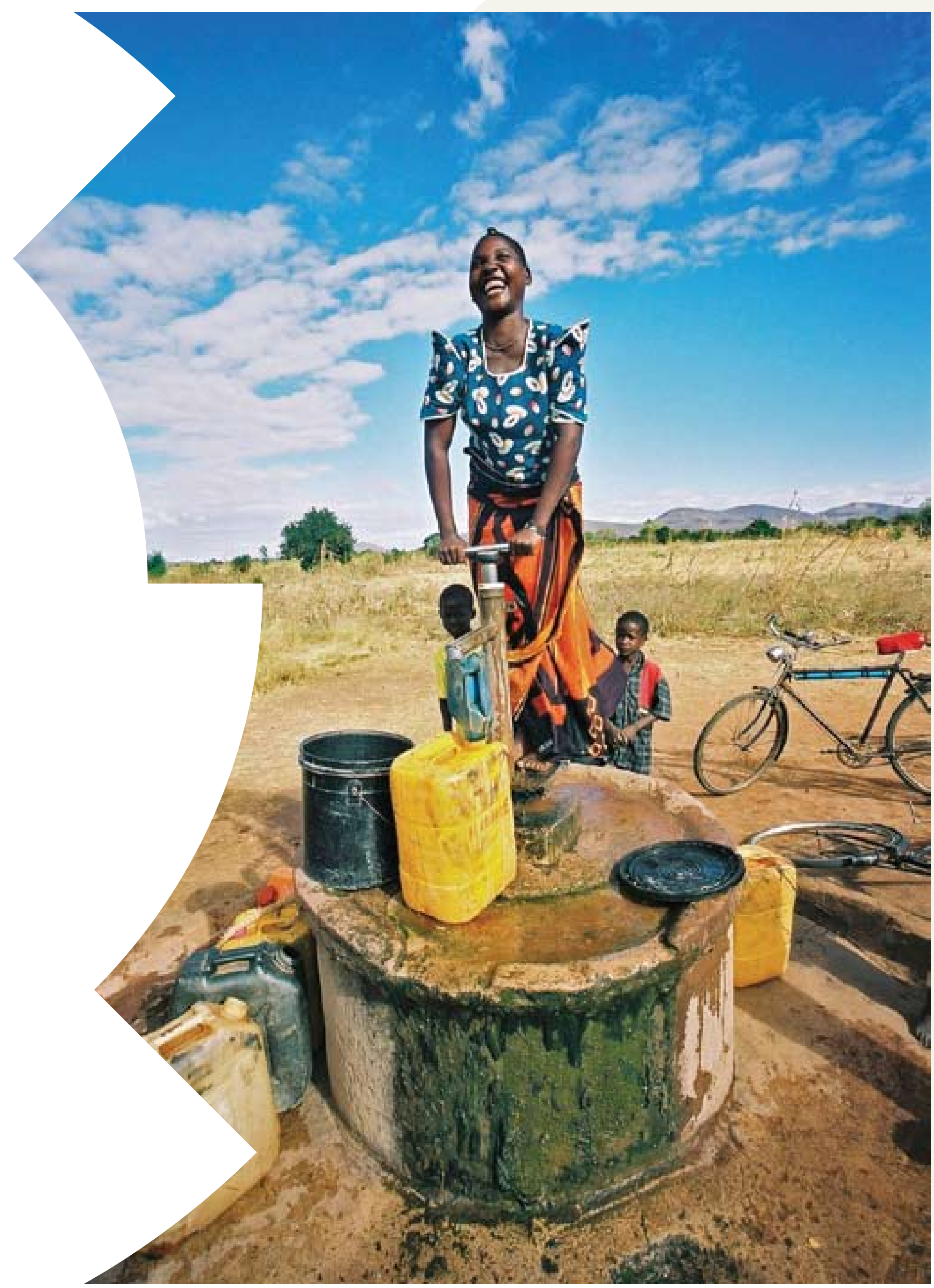
développées. La SNV et le PNUD poursuivent actuellement leur collaboration dans le domaine de la localisation des OMD dans un programme qui se fonde sur les succès et les leçons tirées des initiatives pilotes présentées dans cette publication.

Pour ce programme de suivi établi pour la période allant de 2007 à 2010 dans dix-sept pays, la SNV et le PNUD continueront de renforcer l'appropriation au niveau national et local et les capacités dont les acteurs concernés ont besoin pour la réalisation des OMD.[43] Le programme de suivi met l'accent sur le renforcement des liens entre niveau local et national en impliquant davantage les protagonistes nationaux dans le processus de localisation.

En outre, l'échange de bonnes stratégies et de leçons apprises entre les différents participants impliqués dans la localisation des OMD constitue un élément important pour la réalisation de ces derniers. En tant qu'organisations très présentes sur la scène internationale, la SNV et le PNUD sont bien positionnés pour ce faire et ils cherchent délibérément à échanger leurs connaissances sur les

▼ *Les efforts nationaux pour réaliser les OMD doivent refléter les réalités locales et s'ancrer dans celles-ci*





▲ *Des efforts continus sont nécessaires pour la réalisation des OMD*

meilleures pratiques pour la localisation des OMD en documentant les expériences et en permettant aux praticiens du développement d'échanger des idées et d'apprendre les uns des autres.

Le Plan d'action d'Accra, adopté en septembre 2008, détaille le programme élargi qui est requis pour atteindre les OMD.[44] Il insiste sur la démocratie, la croissance économique, l'égalité des sexes, le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement comme moteurs principaux du développement dans tous les pays. Il en appelle également à des partenariats plus inclusifs, reconnaissant par là le rôle déterminant des OSC dans la réalisation des OMD. Il exhorte les pays donateurs à honorer leurs engagements financiers, et les pays en voie de développement à mieux prendre en main les interventions proposées.[45]

Les multiples crises mondiales de nos jours constituent autant de raisons pour que les gouvernements et les partenaires de développement cherchent à tirer profit des capacités innovantes des parties prenantes locales et s'approprient les processus requis pour réaliser les OMD. En période de crise, la coordination de la communauté internationale sur les problèmes liés à l'allocation de ressources et à l'engagement en faveur de projets devient de plus en plus essentielle. En l'absence de partenariats mondiaux et de ressources additionnelles, les pays en développement qui bénéficieraient le plus de la réalisation des OMD risquent d'échouer.

« En général, on peut dire que les ressources, la technologie et les connaissances existent pour améliorer la vie des plus pauvres et des plus vulnérables. Le défi que nous devons relever est de trouver quelque part la volonté politique et les ressources et de soutenir les stratégies et les mesures requises afin d'apporter les améliorations nécessaires . […] Depuis la signature de la Déclaration du Millénaire, de nombreux engagements ont été pris en terme d'aide au développement. […] Il est vital pour la crédibilité de ces promesses que les actes suivent dès que des scénarios sérieux et crédibles sont proposés pour augmenter l'aide publique au développement (PDA) comme l'avait envisagé Gleneagles. »

Helen Clark, Administratrice du PNUD, Déclaration lors de la Session annuelle du Conseil exécutif, 26 mai 2009.

La SNV et le PNUD continuent à répondre à l'appel de la communauté internationale visant à travailler en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en fournissant des conseils, en organisant des échanges d'expertise avec une large gamme de protagonistes sur la scène locale, nationale et internationale. Il est essentiel que les pays donateurs, les gouvernements des pays en voie de développement, les acteurs de la société civile, le secteur privé, les organismes des Nations Unies et autres partenaires du développement intensifient leurs efforts dans la lutte contre la pauvreté.

44 Les ministres des pays en développement et des pays donateurs, les dirigeants d'institutions multilatérales et bilatérales, les bailleurs de fonds et les OSC du monde entier se sont réunis à Accra du 2 au 4 septembre 2008 pour le Troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide . Leur objectif commun était d'aider les pays en développement ainsi que les populations marginalisées dans leur lutte contre la pauvreté en améliorant la transparence, la redevabilité et l'orientation vers les résultats de l'aide au développement. Ils ont adopté une déclaration commune, appelée le Plan d'action d'Accra (Ghana) le 4 septembre 2008

45 Plan d'action d'Accra, 4 septembre 2008, Accra (Ghana) : http://endpoverty2015.org/files/ACCRA_4_SEPTEMBER.pdf

Bibliographie

- **Accord SNV-PNUD pour des activités communes I, 2004**. "Building Capacities of Local Governments, OSCs and the Domestic Business Sector to Participate in PRSP and MDG Processes."
- **Accord SNV-PNUD pour des activités en commun IV, 2006.** "Integrated Package of Services to Support MDG-based National Development Strategies."
- **Banque mondiale et PNUD, 2003.** "Relationship between MDGs and PRSP." Lettre conjointe de la Banque mondiale et du PNUD
- **Capacity.org.** Des capacities pour l'eau et l'assainissement. Numero 26, Avril 2009
- **Chabal, Patrick et Jean-Pascal Daloz, 1999.** "Africa Works: Disorder as Political Instrument."
- **Charte européenne sur l'autonomie administrative locale.** Promulguée en 1985.
- **DFID, 2005.** "Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion," document de politique du DFID.
- **ECDPM (2008)** "Capacity Change and Performance: Insights and implications for Development Cooperation." *Policy Management Brief No. 2.*
- **FENU, 2005.** "Relever Le Defi- Renforcer les capacités des collectivités locales pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement." New York, NY
- **FENU, 2007.** "Food and the Poor - How Can Democratic Local Governments Reduce Food Insecurity in Africa?"
- **GNUD, 2004.** "UN Country Teams Engagement in PRSPs," UNDG Guidance Note.
- **Manning, Richard. 2009.** "Using Indicators to Encourage Development, Lessons from the Millennium Development Goals" Rapport DIIS 2009:01.
- **Ministère néerlandais des Affaires étrangères (2007-2009)** : *A Rich menu for the Poor: Food for Thought on Effective Aid Policies.* http://www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Quality_and_Effectiveness/A_Rich_Menu_for_the_Poor/The_Essays
- **Narava, Deepa, Lant Pritte et Soumya Kapoor, 2009.** "Moving out of Poverty: Success from Bottom Up." Étude de la Banque mondiale.
- **Nations Unies, 2008.** "Rapport 2008 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement."
- **Plan d'action d'Accra, septembre 2008.** *3ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, Accra*, Septembre 2008.
- **PNUD (2005)** "Campaigning with Partners for the MDGs – a Case Study of Brazil."
- **PNUD (2009)** "Voice and Accountability for Human Development: A UNDP Global Strategy to Strengthen Civil Society and Civic Engagement."
- **PNUD, 2006.** "Toolkit for Localising the Millennium Development Goals." Une ressource du PNUD pour le renforcement des capacités.
- **PNUD, 2007.** "Supporting Capacities for Integrated Local Development," UNDP Practice Note.
- **PNUD, 2008.** "Capacity Development," UNDP Practice Note.
- **PNUD, 2008.** "Achieving the MDGs – The Call for Civic Engagement." Discours de l'Administrateur adjoint Ad Melkert.
- **PNUD. 2004.** "Decentralized Governance for Development: A combined Practice Note on Decentralization, Local Governance and Urban/Rural Development," PNUD Practice Note.
- **PNUD. 2006.** "How-to-Guide" to MDG-Based National Development Strategies.

- **PRCG (Programme de renforcement des capacités de gestion) SNV et PNUD, 2005.** "Towards MDG Localization in Africa: Options and Experiences." Document présenté lors de la conférence régionale SNV/PNUD/PRCG pour l'Afrique australe et de l'Est, Kampala, Ouganda, 9-11 août 2005.
- **Shah, Anwar, 2006.** "Local Governance in Developing Countries". Banque Mondiale.
- **SNV-PNUD, 2004.** Mémorandum d'accord.
- **Steets, Julie. 2006.** "The Seed Initiative Partnership Report 2006." Global Public Policy Institute.
- **Tennyson, Ros. 2004.** "The Partnering Toolbook." International Business Leaders Forum.
- **Ubels, Jan, Rinus van Klinken et Hendrik Visser, 2008.** "Looking at the 'Macro-Micro Gap' from the Other End: Clues for Promoting Local Effectiveness."
- **UN-NGLS Roundup, 2003.** "MDGs: Taking Root at the National Level?"
- **Vandemoortele, Jan, 2002.** "Millennium Development Goals: Looking Beyond the Averages." In: *OECD Observer No. 233.*

Acronymes et abréviations

ALAT	Association des autorités locales de Tanzanie
ACPP	Asamblea de Cooperacion para la Paz (Espagne)
ANCB	Association nationale des communes du Bénin
BIM	Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (Institut des droits de l'homme) (Autriche)
CDSC	Centres pour le développement de la société civile (Albanie)
DPI	Département de la planification et du développement (Viet Nam)
DSE	Développement socioéconomique (Viet Nam)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPSP	Évaluation des prestations des services publics
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
LGA	Local Government Authorities (Autorités locales) (Tanzanie)
LVIA	Associazione Internazionale di Volontariato Laico (Italie)
MKUKUTA	Acronyme swahili pour « Stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (Tanzanie)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ODV	Objectifs de développement du Viet Nam
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
OSC	Organisation de la société civile
PCLCP	Programme-Cadre de lutte contre la pauvreté (Niger)
PEAP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Ouganda)
PLACON	Plataforma de Concertaçao das ONGs na (Guinée-Bissau)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SNV	Organisation néerlandaise de développement
TANGO	Association d'ONG tanzaniennes
TIC	Technologies de l'information et de la communication

SNV Organisation néerlandaise de développement
Dr. Kuyperstraat 5
2514 BA La Haye
Pays-Bas
T +31 70 344 02 44
F +31 70 385 55 31
info@snvworld.org
www.snvworld.org

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
One United Nations Plaza
New York, NY 10017
États-Unis d'Amérique
T +1 (212) 906-5000
F +1 (212) 906-5001
pb.cso@undp.org
www.undp.org/french/

Colophon

Cette publication a été produite conjointement par la SNV et le PNUD. Le contenu peut être reproduit, à condition d'en attribuer le crédit à la collaboration entre la SNV et le PNUD.

Photographie :
Roel Burgler, Harry van de Westelaken, Stavri Pllaha, Reinout van den Bergh, Peter Kampen, Janaq Male, David Johnston, A. Evariste Folly/ANCB, Tomas Serna Salichs, Shefki Gurra, Petterik Wiggers, Endible Makope. Les symboles des objectifs du Millénaire pour le développement : crédit attribué au PNUD Brésil.

Conception :
Haagsblauw, La Haye

Traduction :
Translation Plus

Impression :
Koninklijke De Swart, La Haye

La Haye, Pays-Bas, 2009

Imprimé selon des techniques écologiquement rationnelles sur papier certifié FSC

La SNV et le PNUD ont collaboré à la mise en œuvre des OMD dans 15 pays du monde. Ce film présente leurs expériences au Niger et en Ouganda, explique leur méthodologie et les résultats obtenus dans ces programmes.

SNV Organisation néerlandaise de développement et le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) soutiennent les pays dans leurs efforts de formulation et de mise en œuvre de stratégies de développement pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En 2004, la SNV et le PNUD ont formé un partenariat pour appuyer la participation des autorités locales, des organisations de la société civile et des groupes du secteur privé aux processus de planification du développement relatifs aux OMD dans 15 pays d'Afrique, d'Asie, des Balkans et d'Amérique latine.

Le partenariat entre la SNV et le PNUD met essentiellement l'accent sur l'appui aux *efforts* locaux de réalisation des OMD, par la promotion de l'appropriation locale, la compréhension des tendances et des besoins locaux, ainsi que le renforcement de la collaboration entre différents acteurs au niveau local.

Les huit études de cas présentés dans cette publication décrivent les approches adoptées par la SNV et le PNUD, ainsi que les résultats obtenus. Ils illustrent et réaffirment l'importance cruciale d'offrir aux pauvres et aux groupes vulnérables des opportunités de participation à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des OMD.

